LUARAN PENELITIAN
HIBAH KOMPETENSI
TAHUN KE 2

Rudy, S.H., LL.M., LL.D

PEMBANGUNAN HUKUM DI DAERAH

Membangun Legislasi yang Mengayomi

UNIVERSITAS LAMPUNG

PEMBANGUNAN HUKUM DI DAERAH

Membangun Legislasi yang Mengayomi

Hak cipta pada penulis
Hak penerbitan pada penerbit
Tidak boleh diproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun
Tanpa izin tertulis dari pengarang dan/atau penerbit

Kutipan Pasal 72 :
Sanksi pelanggaran Undang-undang Hak Cipta (UU No. 10 Tahun 2012)

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal (49) ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1. 000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan atau denda paling banyak Rp. 5. 000.000.000,00 (lima miliar rupiah)

2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau hasil barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

Rudy, S.H., LL.M., LL.D

PEMBANGUNAN HUKUM DI DAERAH

Membangun Legislasi yang Mengayomi

AURA
ANUGRAH UTAMA RAHARJA

Perpustakaan Nasional RI:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)

PEMBANGUNAN HUKUM DI DAERAH

Membangun Legislasi yang Mengayomi

Penulis:
Rudy, S.H., LL.M., LL.D

Editor : Dr. Yusnani Hasyim Zoem, S.H., M.Hum.

Desain Cover & Layout
Team Aura Creative

Penerbit
AURA
(CV. Anugrah Utama Raharja)
Anggota IKAPI
No.003/LPU/2013

Alamat
Jl. Prof. Dr. Soemantri Brojonegoro, Komplek Unila
Gedongmeneng Bandar Lampung
HP. 081281430268
E-mail : aura_print@ymail.com
Website : www.aura-publishing.com

X +126 hal :15,5 x 23 cm

Cetakan, Agustus 2017

ISBN : 978-602-6739-26-1

Hak Cipta dilindungi Undang-undang

KATA PENGANTAR

Buku yang ada di tangan pembaca ini adalah luaran dari skema Penelitian Hibah Kompetitif Nasional Tahun ke-2 Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi RI.

Tulisan-tulisan dalam buku ini, menganalisis pembangunan hukum di daerah yang saat ini masih jauh dari harapan dalam melindungi dan mengayomi masyarakat di daerah.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah mendukung penerbitan buku ini, kepada para asisten peneliti yang telah melakukan proses editing sehingga buku ini tersusun dengan lebih sistematis, serta pihak penerbit yang telah menerbitkan buku ini.

Penulis sadar bahwa tak ada satupun karya manusia yang sempurna, karena itu penulis membuka diri terhadap kritik dan saran yang sifatnya membangun dan dapat menyempurnakan tulisan ini di masa yang akan datang. Akhirnya, penulis berharap buku ini membawa manfaat bagi para pembaca.

Bandar Lampung,

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR ..... **v**

DAFTAR ISI ..... **vii**

BUKU 1: MEMBANGUN HUKUM INDONESIA ..... **ix**

BAB I Pencarian Identitas Hukum Nasional 1

BAB II Revolusi Mental Hukum Indonesia 5

BAB III Membangun Hukum, Menggapai Mimpi Pembangunan 10

BAB IV Pemuda di antara Hitam Putih Hukum Kita 14

BAB V DPD dan Keberpihakan Legislasi Kepada Daerah 18

BAB VI Desentralisasi, Pilkada, dan Konsolidasi DemokrasiLokal 22

BUKU 2 : LEGISLASI DAN PRINSIP KONSTITUSIONALISME **27**

BAB VII Meneropong RUU Pilkada dari Prinsip Konstitusionalisme 29

BAB VIII Prinsip Konstitusionalisme RUU Pilkada 33

BAB IX Aspek Hukum Putusan MK Mengenai Calon Independen 37

BUKU 3 : REFLEKSI DAN PROYEKSI PEMBANGUNAN HUKUM DI DAERAH **41**

BAB X Refleksi dan Proyeksi Pembangunan Hukum di Lampung 43

BAB XI Gubernur Baru dan Paradigma Baru Pembangunan Hukum di Provinsi Lampung 48

BAB XII Kegalauan Pembangunan Hukum di Lampung . 53

BAB XIII Penguatan Hukum dalam Penyelesaian Konflik di Lampung 57

BAB XIV Awan Mendung Pemberantasan Korupsi di Lampung..... 58

BAB XV Fly Over Siapa yang Punya?..... 65

BUKU 4 : MENGAYOMI HUKUM LOKAL..... 71

BAB XVI Mengayomi Adat Lampung Melalui Model Triple Helix 72

BAB XVII Hart's Primary Rules di Lampung Barat 76

BAB XVIII Desain Pencegahan Peredaran Narkoba di Lapas 80

BAB XIX Membangun Pondasi KPK di Daerah..... 85

BAB XX Keseimbangan Perlindungan Hukum Malapraktik Medis 89

BAB XXI Hukum Pengayoman dan Kekerasan Seksual 94

BUKU 5 MEMBANGUN LEGISLASI DAERAH 99

BAB XXII Membangun Kerangka Hukum Mengenai Pencegahan Pemanasan Global di Daerah 101

BAB XXIII Tantangan Kesetaraan Hak di Kota Bandar Lampung 109

BAB XXIV Mengurai Dimensi Hukum APBD Lampung Utara..... 114

BAB XXV Pedang Bermata Dua Bernama Dana Desa 118

BAB XXVI Memahami Konsep Hirarki Hukum (Refleksi Permasalahan Dana APBD di Bank Tripanca) 122

BUKU 1

MEMBANGUN HUKUM DAERAH

BAB I

PENCARIAN IDENTITAS HUKUM NASIONAL

Jembatan Emas Bernama Kemerdekaan

Apakah makna kemerdekaan bagi kita? Saya sendiri sangat terinspirasi oleh pernyataan yang disampaikan oleh Bung Karno pada saat rapat BPUPKI pada tanggal 1 Juni 1945. Bung Karno saat itu menyatakan bahwa kemerdekaan hanyalah satu fase dalam mewujudkan negara dan bangsa yang sejahtera. Penting bagi saya mengutip pernyataan lengkap Bung Karno tersebut sebagai berikut:

Kemerdekaan, politieke onafhkelijkheid, political independence, tak lain dan tak bukan, ialah satu jembatan, satu jembatan emas. Saya katakan bahwa di seberangnya jembatan itulah kita sempurnakan kita punya masyarakat... Di dalam Indonesia Merdeka itulah kita menyatukan rakyat kita. Di dalam Indonesia Merdeka kita melatih pemuda kita agar supaya menjadi kuat, di dalam Indonesia Merdeka kita menyehatkan rakyat sebaik-baiknya. Inilah maksud saya dengan perkataan "jembatan". Di seberang jembatan emas, inilah baru kita leluasa menyusun masyarakat Indonesia Merdeka yang gagah, kuat, sehat, kekal dan abadi (Soekarno, 1945)

Enam puluh sembilan berlalu, sejak pernyataan tersebut, sejak jembatan emas tersebut kita lalui. Di seberang jembatan emas tersebut, selama 69 tahun kita membangun NKRI, termasuk di dalamnya melakukan pembangunan hukum nasional dan pencarian identitas hukum nasional. Selama periode yang lama itu pula kita belum berhasil menemukan identitas hukum nasional tersebut. Tulisan kali ini akan mengupas mengenai pencarian identitas hukum nasional yang berkarakter pengayoman dan dalam konteks tersebut apa yang

bisa dilakukan oleh daerah-daerah. Bagaimanapun tiap-tiap bangsa harus mencari jati diri sistem hukum nasionalnya.

Pencarian Identitas Hukum Nasional

Satu abad yang lalu, Van Volenhoven, melalui bukunya "De Indonesier en Zijn Ground" atau Orang Indonesia dan Tanahnya, mengingatkan kita semua bahwa Indonesia memiliki hukumnya sendiri yang berakar dari masyarakatnya sendiri. Van Vollenhoven dengan lantang berjuang agar pemerintah dan masyarakat Belanda dapat melihat cara rakyat pribumi hidup dalam hukumnya sendiri.

Perjuangan Van Vollenhoven diteruskan oleh Mr. Soepomo, seorang ahli hukum pribumi dengan latar pendidikan hukum Belanda. Soepomo memperjuangkan hukum adat sebagai basis hukum nasional. Sebagai salah satu panitia perumus UUD 1945, beliau berhasil memperjuangkan Pasal 18 UUD 1945 sebagai jaminan konstitusional bagi hak-hak asli masyarakat Indonesia yang di dalamnya termasuk hukum adat sebagai hukum asli Indonesia.

Eksistensi hukum adat masih kuat pada masa awal kemerdekaan, banyak ahli hukum yang masih menaruh harapan dan minat pada kajian dan pembangunan hukum nasional berdasarkan hukum asli Indonesia. Produk pembangunan hukum nasional yang berakar pada hukum adat terlihat pada terbentuknya Undang-Undang Pokok Agraria yang merupakan hasil perkawinan silang antara hukum barat dan hukum adat.

Terdesaknya hukum asli Indonesia oleh hukum barat mulai terjadi pada fase awal orde baru seiring dengan menguatnya doktrin *law and development* di dunia barat. Melalui proses transplantasi hukum, orde baru kemudian menjadikan hukum sebagai alat untuk mendukung pembangunan ekonomi dengan mengabaikan proses pembangunan hukum itu sendiri.

Kita sering menganggap bahwa seluruh proses transplantasi hukum sebagai hal yang positif. Padahal proses transplantasi hukum acapkali menyingkirkan hukum asli masyarakat yang sebenarnya baik dan dibanyak tempat masih

eksis. Kita acap melihat pembangunan hukum kita ke arah modernisasi yang tanpa disadari hal tersebut menyingkirkan hal-hal baik yang telah berkembang dimasyarakat. Inilah yang terjadi di Indonesia, pembangunan hukum akhirnya mendesak, jika tidak bisa dikatakan mematikan hukum asli Indonesia.

Idealnya, pembangunan hukum nasional di Indonesia bisa seperti pembangunan hukum di Jepang yang dapat menggabungkan hukum barat yang berasal dari Perancis, Jerman dan Amerika dengan hukum asli Jepang yang telah berakar kuat. Pembangunan ala Jepang ini biasa disebut dengan *Japanese Twist* oleh banyak ilmuwan hukum. Meskipun ranah pembangunan hukum ada di ranah nasional, namun banyak pula yang bisa dilakukan oleh daerah.

Apa yang Bisa Dilakukan Daerah

Kita patut bersyukur bahwa arus reformasi pada tahun 1998 kemudian memunculkan kembali gerakan-gerakan untuk kembali ke daerah, tempat dimana hukum asli Indonesia berada. Hukum-hukum asli dalam bentuk hukum adat tersebut masih banyak yang bertahan hidup dan menjadi rujukan untuk memecahkan banyak masalah dalam masyarakat di daerah. Pada tahun 1996, melalui survey yang dilakukan oleh para budayawan, di Propinsi Lampung saja terdapat 76 masyarakat hukum adat. Angka inipun kalau lebih dalam dikaji masih dimungkinkan terdapatnya masyarakat hukum adat lain di Propinsi Lampung atau sebaliknya saat ini mungkin jumlah ini sudah berkurang.

Dalam kerangka pembangunan hukum nasional yang berkarakter inilah, banyak hal yang bisa dilakukan oleh semua pemangku kepentingan di daerah. Pemerintah Daerah dapat memberikan pengakuan dalam bentuk regulasi dan kebijakan, Langkah ini akan berdampak terhadap eksistensi, penguatan perlindungan hukum adat. Pemerintah Daerah juga dapat mendorong untuk membentuk Pusat Studi Adat Lampung dan mendorong Bappeda untuk melakukan kajian-kajian mendalam mengenai adat dan hukum adat Lampung.

Ilmuwan-ilmuwan dapat melakukan riset-riset mendalam mengenai hukum asli Indonesia ini, baik riset dalam bidang

ilmu masing-masing, maupun lintas bidang. Khususnya dalam bidang hukum, menjadi ahli hukum adat sekarang ini sudah tidak diminati oleh kalangan ilmuwan hukum. Legacy dari Prof. Hilman dan Rizani Puspawijaya tidak ada yang meneruskan, tentuanya perlu kita prihatin akan hal ini.

Di Seberang Jembatan Emas itu

Di seberang jembatan emas, yang bernama kemerdekaan itu, kesatuan identitas hukum nasional yang berkarakter asli Indonesia harus terwujud. Enam puluh sembilan tahun kita telah berada di seberang jembatan emas itu. Selama itu pula kita banyak belajar, seperti halnya manusia yang semakin dewasa dan matang dalam proses pencarian jati diri.

Pencarian identitas hukum nasional dalam upaya membangun hukum nasional masih terus kita upayakan. Dalam proses tersebut, pemerintah daerah dan warga daerah sebagai pihak yang sangat dekat dengan hukum asli tersebut, mempunyai tugas dan kewajiban yang strategis dan penting untuk mencapai hukum nasional yang berkarakter asli Indonesia.

BAB II

REVOLUSI MENTAL HUKUM INDONESIA

Karut Marut Hukum dan Masyarakat

Keadaan karut marut hukum dan masyarakat menjadi suatu gambaran umum bagi negara berkembang di Asia khususnya di Indonesia. Saat ini, bisa dikatakan bangsa Indonesia masih belum dapat keluar dari krisis hukum, ekonomi, sosial, budaya, dan lain sebagainya. Keadaan ini menjadikan Indonesia memiliki masalah yang sangat kompleks. Tepat pada usianya yang ke-70 tahun.

Di bidang hukum khususnya, banyak sekali tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak yang terjadi. Di sisi lain, perilaku korupsi sudah menjadi tren masa kini. Hal ini belum ditambah dengan maraknya narkoba, pencurian, pembegalan, perampokan, dan tindak kejahatan lainnya.

Keadaan karut marut hukum dan masyarakat ini mewarnai kehidupan berbangsa dan bernegara sehari-hari di Indonesia. Keadaan ini menggambarkan bahwa hukum belum menjadi instrumen untuk menciptakan tertib sosial masyarakat dan instrumen pembangunan berbangsa dan bernegara. Padahal sejatinya, hukum merupakan instrumen untuk mencapai hal tersebut.

Law as Tools of Social Engineering

Dalam suatu pembicaraan pada pertemuan peneliti pembangunan hukum Asia di Tokyo baru-baru ini, seorang peneliti dari Vietnam menyatakan bahwa hukum di negara berkembang sangat sulit untuk menjadi mekanisme tertib hidup masyarakat, sebagaimana hukum telah menjadi tertib kehidupan masyarakat di negara maju. Pertanyaan ini dijawab dengan optimisme bahwa Jepang dan negara-negara maju

lainnya pernah memiliki masa kegelapan dalam fase kehidupan berbangsa dan bernegara. Hukum yang baik merupakan kunci dari keberhasilan tertib masyarakat dan pembangunan bangsa dan negara yang telah lebih dahulu maju.

Diskusi pembangunan hukum Asia tersebut memberikan petunjuk bahwa Indonesia bisa menjadi negara bangsa yang maju dan sejahtera, kuncinya adalah pembangunan hukum yang komprehensif. Thesis ini secara teori sudah menjadi teori yang diketahui oleh para ahli hukum Indonesia. Satjipto Rahardjo misalnya menyatakan bahwa "Hukum adalah suatu institusi yang mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia".

Sementara itu, Roscoe Pound menganjurkan teknik *Social Engineering* untuk tujuan menyeimbangkan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Pound menganjurkan bahwa studi hukum harus dilengkapi dengan aspek sosial sehingga dapat menjadi instrument mencapai tertib sosial. Ajaran Pound merupakan salah satu teori hukum yang melihat hukum sebagai unit terbuka dan menyentuh aspek sosial kemasyarakat. Kelompok teori lainnya adalah kelompok yang melihat hukum sebagai instrumen yang kaku dan tertutup.

Ironisnya, pembangunan legislasi kita selama ini berdiri di kelompok kedua yang melihat hukum sebagai instrumen yang kaku dan tertutup. Hal ini mengakibatkan legislasi menjadi semakin jauh dari masyarakat. Belum lagi permasalahan harmonisasi dan tumpang tindih aturan menyebabkan kebingungan dalam memahami hukum.

Berkenaan dengan hal tersebut diatas, Jokowi dan Kalla di dalam nawa cita ke-4 menegaskan menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya. Untuk mendukung nawacita tersebut politik legislasi akan kuat dibangun untuk memperkokoh landasan penegakan hukum. Dengan demikian, pembangunan hukum yang komprehensif harus dikokohkan dalam tiga tiang utama yaitu tiang pembangunan legislasi, tiang penegakan hukum, dan tiang revolusi mental berhukum.

Memperkuat Pembangunan Legislasi

Sejatinya, hukum mempunyai kekuatan untuk mengubah keadaan. Hukum transformatif yang dimaksud adalah cara menyeluruh merubah keadaan menjadi lebih baik. Namun, perubahan yang dimaksud bukan semata mengubah suatu kondisi di permukaan. Melainkan, perubahan yang sifatnya mendasar, mengubah relasi dan pola-pola hubungan dalam masyarakat.

Dalam hukum transformatif, fungsi hukum bukan hanya menjaga ketertiban, hukum dapat menjadi alat dalam melakukan perubahan sosial, mendorong perubahan dengan mengubah relasi atau pola-pola hubungan di dalam suatu masyarakat menjadi lebih berkeadilan. Hukum transformatif ini bukan lahir dari ruang vakum, melainkan pesan yang terkandung dalam Kelima Sila dalam Pancasila.

Oleh karena itu, pembangunan legislasi harus keluar dari rutinitas saat ini yang hampir didominasi persoalan teknis yuridis dan memberi perhatian bagaimana memberi "nutrisi" pada legislasi tersebut. Pembangunan legislasi, oleh karena itu, harus ditujukan untuk membangun kesetaraan sosial di masyarakat, mengurangi kesenjangan dan menguntungkan seluruh masyarakat daripada beberapa individu. Hukum dengan demikian dapat memberikan arah, bentuk dan kontinuitas perubahan sosial. Seluruh pembangunan legislasi ini mencakup sistematisasi dan harmonisasi hukum sehingga hukum menjadi lebih mudah dimengerti dan dipahami.

Penegakan Hukum yang Konsisten

Rakyat Indonesia selama ini dibuai oleh pembenaran dan pemakluman akan sebuah kesalahan hingga akhirnya menjadi kebablasan. Pemakluman merokok dan membuang sampah di sembarang tempat menjadi gambaran utama sehari-hari. Pemakluman yang paling ekstrim adalah pemakluman korupsi dan pelanggaran hukum di negara kita.

Pemakluman-pemakluman seperti itu akhirnya menjadi kebablasan hingga menular ke orang lain yang menganggap bahwa pelanggaran hukum adalah sesuatu sesuatu yang wajar.

Kebablasan pemakluman inilah yang perlahan menggerogoti sendi-sendi bangsa Indonesia tanpa kita sadari.

Keadaan ini diperparah dengan lemahnya penegakan hukum kita. Oleh karena itu kelebihan hukum yang mempunyai sifat imperatif dalam membentuk perilaku manusia dan masyarakat kemudian menjadi tidak berguna. Padahal, penegakan hukum yang kuat dalam jangka panjang mempunyai kekuatan transformasi sosial dan perubahan perilaku.

Kekuatan hukum dalam rekayasa sosial dan pembangunan terlihat misalnya di negara-negara maju. Di negara-negara tersebut, hukum membentuk sistem perilaku, dan sistem perilaku ini kemudian membentuk keajegan-keajegan dalam sistem kehidupan. Kita melihat terjadi perubahan mental berhukum ketika Warga Negara Indonesia berkunjung ke negara-negara maju tersebut. Warga Negara Indonesia ternyata patuh pada kekuatan instrumen hukum yang tegas dan konsisten dari negara-negara maju tersebut.

Efektivitas hukum sebagai rekayasa sosial juga tergantung pada sikap peradilan sebagai garda akhir penegakan hukum. Sikap peradilan yang adil dan tidak diskriminasi akan semakin mendekatkan aspek keadilan hukum kepada masyarakat, menyebabkan masyarakat berharap dan bergantung kepada hukum.

Budaya Hukum sebagai Pondasi Awal Revolusi Mental

Sebagai kontrol sosial, hukum berkedudukan sebagai aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku yang baik dan berguna atau mencagah perilaku buruk. Berkaitan dengan kontrol sosial ini, hukum akan selalu terkait budaya hukum. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum.

Dalam konteks penciptaan budaya hukum tersebut diperlukan revolusi mental berhukum. Mudah dikatakan namun sulit dicapai, revolusi mental berhukum membutuhkan

proses internalisasi kesadaran hukum yang ditopang oleh pendidikan hukum sejak dini dan penegakan hukum yang konsisten. Hal-hal berupa pemakluman dan penegakan hukum yang tidak konsisten akan menjadi contoh buruk bagi generasi masa depan dalam membentuk kesadaran hukumnya sendiri. Oleh karena itu, penciptaan budaya hukum secara masif akan menjadi pondasi awal transformasi besar-besaran revolusi mental dalam konteks yang lebih luas.

Akhirnya, pembangunan hukum yang komprehensif dan konsisten akan mencakup seluruh proses dalam membangun kesadaran hukum dan menciptakan hukum sebagai instrumen tertib sosial. Jika ini bisa kita bangun, niscaya jembatan emas kemerdekaan yang dibangun 70 tahun lalu akan dapat mengantarkan Bangsa Indonesia pada kesejahteraan dan keadilan yang dicita-citakan.

BAB III

MEMBANGUN HUKUM, MENGGAPAI MIMPI PEMBANGUNAN

Jembatan Lempuyang yang berada di Kabupaten Lampung Tengah roboh Selasa siang (27/1). Jembatan yang hanya mampu menahan beban sekitar 28-30 ton tersebut, tidak kuat menahan 50 ton berat truk trailer bermuatan besi pemberat *crane* (alat berat pembuat gedung). Jembatan yang menghubungkan Lampung Tengah dengan Kabupaten Tulang Bawang dan Tulang Bawang Barat serta Mesuji itu hampir patah menjadi dua bagian.

Putusnya Jembatan Lempuyang menambah deretan cerita jembatan putus di Lampung. Tentu kita masih ingat putusnya Jembatan di ruas Jalan Lintas Tengah Sumatra Terbanggi Besar Kabupaten Lampung Tengah Propinsi Lampung pada minggu terakhir bulan Januari tahun lalu. Rangka Jembatan itu patah, sehingga tidak bisa dilewati kendaraan. Patahnya rangka jembatan tersebut diperkirakan karena tidak mampu menahan beberapa tronton yang berhenti di atas jembatan.

Ketika berita jembatan lempuyang roboh, ingatan saya melayang ke beberapa keping memori yang sangat berkelindan. Beberapa minggu sebelumnya, di persimpangan pramuka, truk fuso dengan muatan sangat tinggi menyebabkan kabel listrik putus dan tiang listrik roboh. Sementara itu, tepat seminggu yang lalu, di pasar gading, saya melihat supir truk memberi *salam tempel* kepada petugas Dishub setempat.

Putusnya jembatan dan begitu cepatnya jalan-jalan rusak tidak lain disebabkan angkutan barang yang muatannya

melebihi tonase. Fenomena-fenomena tersebut, selain berkaitan erat dengan mimpi Gubernur Lampung dalam pembangunan infratruktur, juga berkaitan dengan aspek pembangunan hukum, baik substansi hukum maupun penegakan hukum. Tulisan ini akan mengulas dan mengingatkan bahwa pembangunan hukum secara komprehensif adalah suatu keniscayaan untuk mewujudkan mimpi Gubernur Lampung

MIMPI GUBERNUR LAMPUNG

Gubernur Lampung M. Ridho Ficardo mempunyai mimpi besar untuk Lampung. Mimpi tersebut telah digariskan dalam tiga sektor prioritas yaitu infrastruktur, energi dan pertanian. Untuk mewujudkan mimpi tersebut, Pemprov Lampung melalui Dinas Bina Marga Provinsi Lampung telah menganggarkan dana hampir Rp.1 triliun pada APBD Perubahan 2014 dan APBD 2015, hanya untuk pembangunan infrastruktur jalan. Fokus terhadap pembangunan infrastruktur jalan bahkan harus mengubur mimpi Gubernur Lampung sebelumnya dalam wujud Kota Baru. Tujuan akhir yang ingin dicapai adalah terciptanya kondisi infrastruktur jalan yang cukup berkualitas.

Namun demikian, Provinsi Lampung dengan letak geografisnya yang strategis dan berada di ujung selatan Pulau Sumatera, merupakan salah satu provinsi yang perekonomiannya ikut tumbuh seiring pertumbuhan ekonomi nasional. Sebagai pintu gerbang Pulau Sumatera, sudah barang tentu volume kendaraan khususnya untuk lalu-lintas jarak jauh cukup besar, jika dibandingkan dengan provinsi lain yang berada di Pulau Sumatera. Lalu-lintas kendaraan jarak jauh ini sangat didominasi oleh kendaraan angkutan berat yang mendistribusikan komoditas niaga dari Pulau Jawa menuju provinsi-provinsi yang ada di Pulau Sumatera dan sebaliknya. Volume kendaraan yang cukup tinggi tersebut, diperparah dengan volume muatan yang melebihi kekuatan infrastruktur jalan dan jembatan.

Pada akhirnya, jalan yang telah bagus dan mulus hanya tinggal menunggu waktu untuk kembali rusak. Hal ini sangat jelas terlihat dari kondisi Jalan Soekarno Hatta yang telah mulai berlubang. Selain jalan, volume kendaraan dengan muatan berlebih juga mengancam infrastruktur lain seperti jembatan, yang terbaru adalah peristiwa putusnya Jembatan Lempuyang di Lampung Tengah. Keadaan-keadaan ini harus mengingatkan kita bahwa mimpi saja tidak cukup. Pembangunan infrastruktur dengan dana fantastis hanya akan sia-sia tanpa pembangunan yang komprehensif, termasuk di dalamnya pembangunan hukum.

COMPREHENSIVE DEVELOPMENT FRAMEWORK

Amartya Sen (2001) dan De Soto (2010) telah menekankan bahwa pembangunan secara komprehensif merupakan suatu keniscayaan. Pendapat para ahli pembangunan tersebut memunculkan doktrin *Comprehensive Development Framework* (CDF) yang mendunia. Dalam doktrin CDF, pembangunan institusi hukum bukan merupakan sub-sistem pembangunan namun menjadi bagian dari keseluruhan sistem komprehensif pembangunan. Dengan demikian pembangunan hukum mutlak diperlukan untuk mendapatkan dampak positif bagi pembangunan dan keberhasilan ekonomi.

Hukum dalam konteks CDF mempunyai kekuatan untuk mengubah keadaan menjadi lebih baik, menjadi *rules of the game* yang menjadi alat rekayasa pembangunan. Kelebihan hukum dengan sifatnya yang imperatifnya membentuk perilaku setiap orang maupun badan yang diatur di dalamnya wajib melakukan hal yang diperintahkan. Sebaliknya, mereka dilarang melakukan hal-hal tertentu yang diatur oleh hukum. Perintah dan larangan hukum dalam jangka panjang mempunyai kekuatan transformasi sosial dan perubahan perilaku.

Kekuatan hukum dalam rekayasa pembangunan terlihat misalnya dalam kepatuhan hukum di Jepang. Jepang sangat terkenal dengan pengaturan substansi hukum dan penegakan

hukum yang tegas, bukankah Tokyo dan Osaka telah didaulat sebagai Kota Teraman di dunia. Dalam hal muatan truk misalnya, hukum jepang telah mengatur mengenai pembatasan muatan dengan pengaturan tinggi dan lebar truk yang rigid. Pengaturan yang baik itu kemudian dipadukan dengan penegakan hukum yang tegas. Hasil akhirnya adalah pembangunan yang berkualitas karena dilakukan secara komprehensif.

Jika Jepang merupakan contoh komparasi yang terlalu tinggi, cukuplah kemudian menengok Jawa Tengah (Jateng). Saat ini Jawa Tengah sedang menggodok pengaturan sistem pengendalian muatan angkutan barang yang akan dituangkan ke dalam Peraturan Daerah (Perda). Dalam Perda tersebut akan diatur mengenai sanksi terkait dengan kelebihan muatan angkutan barang yakni sanksi pengembalian muatan dan sanksi penurunan muatan. Sistem pengendalian muatan berlebih ini ditunjang dengan sistem komputerisasi dan ditunjang dengan kesepakatan kerjasama dengan 10 Provinsi di Indonesia yang berlaku bagi semua angkutan barang.

Selain substansi pengaturan yang baik, penegakan hukum juga harus dilakukan dengan tegas. Kisah salam tempel, muatan berlebih, jalan rusak dan jembatan putus bukanlah potret penegakan hukum yang tidak tegas, namun lebih jauh dari itu tidak adanya penegakan hukum sama sekali.

Pada akhirnya, pengaturan substansi hukum dan penegakan hukum yang tegas merupakan dua hal komponen pembangunan hukum yang harus dipikirkan secara matang oleh Gubernur dan tim kerjanya. Keseluruhan pembangunan hukum tersebut tentunya untuk mewujudkan mimpi Gubernur Lampung membangun Lampung secara komprehensif. Sungguh, mimpi selalu indah, namun bagaimana mewujudkannya adalah soal yang lebih penting.

BAB IV

PEMUDA DI ANTARA HITAM PUTIH HUKUM KITA

Karut Marut Hukum Indonesia

Ruh negara hukum idealnya mengisi ruang-ruang keadilan dalam suatu bangunan negara. Syarat mutlak capaian itu tentu harus dengan terwujudnya supremasi hukum, persamaan di hadapan hukum, dan dijaminnya hak warga negara atas nama hukum. Alih-alih menjadi negara dengan supremasi hukum, Indonesia telah terpuruk menjadi negara dengan indeks negara hukum yang sangat rendah.

Potret buram tersebut dapat kita lihat juga dari banyak terungkapnya tindak pidan korupsi. Yang lebih memprihatinkan lagi wabah korupsi tersebut terus menyebar dari tingkat pusat hingga daerah, dari eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif. Termasuk juga melibatkan para petinggi partai penguasa, pejabat, sampai level rakyat. Kanker korupsi juga diikuti oleh tingkat kejahatan umum yang begitu tinggi sampai tahap meresahkan. Indonesia saat ini bisa dikatakan sedang dalam titik nadir karut marut hukum.

Keadaan hukum di Indonesia banyak ditulis oleh ilmuwan internasional, sebut saja Pompe yang menyimpulkan bahwa keadaan negara hukum Indonesia sudah dalam tahap memprihatinkan. Tidak kurang almarhum Adnan Buyung pun menangis di saat-saat terakhirnya, karena pergi dengan melihat gambaran yang menyedihkan itu. Carut-marut kondisi bangsa yang saat ini membelit merupakan fakta tak terbantahkan betapa mewujudkan negara hukum bukanlah pekerjaan mudah.

Hari ini adalah hari dicetuskannya Sumpah Pemuda. Mungkin, pemudalah yang akan menjadi kunci arus balik putihnya supremasi hukum di Indonesia, sebagaimana yang

telah dilakukan oleh Pemuda dalam membangun negara bangsa, 87 tahun silam. Sebaliknya, pemuda juga bisa membuat gambaran yang ada menjadi semakin hitam legam.

Pemuda dalam pergulatan Negara Bangsa

Setelah kurang lebih 300 tahun mengalami penjajahan kolonial, awal abad XX merupakan tonggak munculnya ide Indonesia sebagai negara-bangsa baru. Perkembangan utama dari periode ini adalah munculnya ide-ide baru organisasi yang mencakup bentuk-bentuk baru kepemimpinan yang berbeda dengan kepemimpinan tradisional, dan tersebarnya ide-ide baru mengenai identitas nasional. Politik Etis dari pemerintah kolonial membawa dampak pada lahirnya intelektual-intelektual muda di Indonesia. Ide negara-bangsa dari Eropa menyebar, seperti matahari yang membawa pencerahan melalui pendidikan dan organisasi.

Sementara itu, organisasi modern pertama lahir dengan nama Budi Utomo pada 1908. Setelah itu, organisasi-organisasi yang lebih aktif dan berpengaruh secara signifikan juga terbentuk. Beberapa dari organisasi tersebut adalah organisasi agama, organisasi pendidikan-budaya, organisasi politik, dan sedikit banyak merupakan organisasi yang beroperasi di ranah politik-agama atau politik-pendidikan. Organisasi-organisasi ini bekerja pada tingkat *grass root* di masyarakat dan untuk pertama kalinya membangun *link* antara penduduk desa dan elit.

Tahap penting dari pembentukan negara-bangsa Indonesia adalah tahun 1928, ketika jalan menuju persatuan Indonesia secara resmi tercipta dalam Kongres Pemuda yang diselenggarakan di Batavia. Dalam 'Sumpah Pemuda', kongres mengadopsi tiga cita-cita: satu tanah air Indonesia, satu bangsa Indonesia, dan satu bahasa, Bahasa Indonesia. Sumpah Pemuda mencerminkan keyakinan sadar diri dikalangan intelektual muda bahwa mereka adalah orang Indonesia.

Sumpah Pemuda menandai proses dari *region ethnie* ke arah negara-bangsa Indonesia, didasarkan pada kenyataan bahwa peserta kongres berasal dari daerah di seluruh

nusantara, dari barat ke timur nusantara. Padmo Wahjono menulis dalam bukunya Negara Republik Indonesia bahwa negara-bangsa Indonesia telah muncul dan ada di tahap ini, meskipun secara formil belum terbentuk.

Peran pemuda dengan demikian mewarnai perjalanan negara bangsa Indonesia, baik dalam merebut kemerdekaan maupun dalam pembangunan pasca kemerdekaan. Pemuda kemudian menjadi tua, menjadi para pemimpin dan petinggi bangsa di kemudian hari, lihatlah Pemuda angkatan Soekarno, Pemuda angkatan 1966, Pemuda angkatan Reformasi yang akhirnya menjadi pemimpin negeri.

Setelah melewati idealisme pemuda dan menjadi tua, pergumulan selanjutnya adalah bagaimana menjaga idealisme tersebut agar terus putih. Pelaku-pelaku korupsi dan penjahat-penjahat tersebut dulunya pernah muda juga.

Idealisme Putih atau Hitam

Hari Sumpah Pemuda bukanlah hanya sekedar peringatan saja, melainkan *warning* bagi pemuda sekarang sebagai generasi yang harus berperan untuk pembangunan hukum Indonesia. Peringatan tersebut mengisyaratkan bahwa pemuda Indonesia mempunyai tugas terhadap kompleknya persoalan di negeri ini. Dalam konteks penegakan hukum, kita melihat contoh kontras pemuda Indonesia dalam diri Novel Baswedan dan M. Yagari Bhastara alias Gerry.

Di satu sisi, Novel Baswedan merupakan contoh pemuda yang bergulat dalam pemutihan hukum Indonesia. Komisaris Polisi Novel Baswedan selama menjadi penyidik KPK telah berhasil dalam tugas-tugas khusus membongkar kasus-kasus korupsi, seperti kasus Nazaruddin, Kasus TC yang menyeret sejumlah legislator DPR dan menyeret pula Ibu Nunun, yang adalah seorang isteri mantan WAKAPOLRI, termasuk DS-BI Miranda Goeltom, kasus Wisma Atlet yang melibatkan Angelina Sondakh, kasus Bupati Buol & Hartati Murdaya.

Di sisi lain, Gerry merupakan sosok penegak hukum yang melakukan tindak pidana suap terhadap beberapa hakim

dan seorang panitera PTUN Medan. Suap yang dilakukan Gerry tersebut menyangkut nilai puluhan ribu dollar.

Gambaran dua sosok pemuda putih hitam di atas sebenarnya menggambarkan dua golongan pemuda Indonesia dalam zona yang berbeda, yang jumlahnya mencapai ratusan juta jiwa. Jumlah yang sangat besar ini harus dicatat berada dalam banyak ranah penyelenggaraan negara yang terkait dengan hukum. Hal ini secara langsung menjadikan vitalnya pemuda dalam menjadikan hukum di Indonesia putih atau hitam.

Tetaplah Menjadi Putih

Dalam perjalanan hidup manusia, idealisme dibangun sejak dini. Idealisme dalam penegakan hukum ini dipupuk selama hidup dan mencapai titik matang dalam tahap usia muda. Dengan demikian, putihnya idealisme pemuda tidak lain sangat dipengaruhi oleh pola pendidikan sejak usia dini sampai menjadi pemuda, baik dalam pendidikan formal maupun pendidikan keluarga.

Pendidikan yang baik di lingkungan yang baik akan menghasilkan dedikasi dan pembelaan terhadap nilai moral yang luhur, kultur sadar hukum, kebersamaan, solidaritas, serta pengorbanan untuk kepentingan bersama. Nilai-nilai inilah yang akan menjaga idealisme pemuda menjadi putih terjaga.

Memang, cita negara hukum demokratis *(democratiche reechtstaat)* bukanlah sebuah konsep yang sekali jadi *(instant)*. Dibutuhkan proses yang panjang dan ikhtiar sungguh-sungguh dari semua elemen bangsa, untuk mewujudkan negara maju dan bermartabat di hadapan bangsa lain. Namun, terwujud-tidaknya kebangsaan Indonesia yang kokoh dan beradab serta fondasi hukum yang kuat bergantung dari apakah kita memilih tetap menjadi putih, atau menghitam dalam prosesnya.

BAB V

DPD DAN KEBERPIHAKAN LEGISLASI KEPADA DAERAH

Pendahuluan

Hak Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan hak konstitusional yang dapat dilacak jauh dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. *The founding father* yang menyusun konstitusi sangat sadar dengan hak desentralisasi sebagai hak yang sangat spesial bagi daerah-daerah di Kepulauan Indonesia. Hak desentralisasi sebagai hak konstitusional telah menjadi konsensus nasional sebagai hak yang fundamental. Hal ini dibuktikan dengan dicantumkannya hak desentralisasi sebagai hak fundamental dalam setiap konstitusi Indonesia yang pernah ada di Indonesia.

Perkembangan hak desentralisasi dalam periode pasca kemerdekaan sampai akhir *millenium* ternyata tidaklah sebaik yang diharapkan. Desentralisasi dan otonomi daerah pada periode ini dibungkus dalam sistem sentralisasi kekuasaan sebagai bentuk penerapan Negara Kesatuan yang kaku.

Jatuhnya orde baru pasca krisis ekonomi asia diikuti oleh reformasi ketatanegaraan yang mengantarkan NKRI menuju perubahan yang masif, salah satunya adalah terbentuknya kamar kedua parlemen Indonesia dalam bentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia. DPD lahir dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang diputuskan pada tanggal 21 November 2001. Sesuai dengan namanya, keberadaan kamar kedua ini diharapkan dapat menjembatani kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kepentingan dan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan dan pengambilan keputusan ditingkat nasional serta agenda politik nasional lainnya. Selain itu keberadaan DPD

diharapkan dapat memperkuat sistem parlemen dan memperkuat sistem demokrasi di Indonesia.

Kamar Kedua dan Penguatan Institusional DPD

Pada awal-awal kiprahnya, harus diakui bahwa DPD kurang maksimal dalam menjalankan perannya. Hal ini disebabkan oleh amputasi institusional dalam konteks kewenangan DPD yang dianggap hanya sebagai pelengkap sistem parlemen. Hal ini salah satunya terlihat dari keadaan inisiatif legislasi DPD Periode pertama (2004-2009). DPD mengajukan 12 usul RUU inisiatif, 10 di antaranya diserahkan kepada DPR tetapi yang ditindak lanjuti hanya satu saja.

Menjelang akhir periode kedua, DPD secara konstitusional berhasil memperjuangkan kewenangan konstitusional yang lebih egaliter dengan DPR dan Pemerintah. Putusan MK tanggal 27 Maret 2013 dengan register perkara nomor 92/PUU-X/2012 tentang konstitusionalitas tugas dan/atau kewenangan legislasi DPD yang setara dengan DPR dan Presiden menjadikan DPD makin berperan sentral dalam memperjuangkan kepentingan daerah di tingkat nasional, terutama dalam hal kewenangan legislasi.

Pada Periode kedua (2009-2014), tercatat beberapa RUU berasal dari inisiatif DPD seperti RUU Pengelolaan Daerah Perbatasan, Pengadilan Khusus Agraria, Otonomi Khusus Bali, dan RUU Kelautan. RUU kelautan menjadi *masterpiece* dari DPD Periode Kedua dan menjadi awal proses legislasi tripartit antara DPD, DPR, dan Pemerintah.

Kompleksitas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Kewenangan legislasi sangat berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasamya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Tahap perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai tahap awal dari seluruh proses dilakukan melalui penetapan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Meuwissen dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan membedakan dua momen sentral (unsur pokok) dalam pembentukan hukum, yaitu momen politik-idiil dan momen yang bersifat teknikal. Momen politik-idiil berkaitan dengan isi undang-undang yang diinginkan (diaspirasikan) yaitu berkaitan dengan mengartikulasikan atau mengolah tujuan-tujuan politik, sedangkan momen teknikal berkaitan dengan proses teknis legal drafting. Prolegnas dalam konteks ini merupakan momen politik-idiil dalam wilayah hulu pencapaian tujuan bernegara. Kompleksitas prolegnas sejalan dengan apa yang dikemukakan D'Anjou sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo bahwa pembentukan peraturan perundang-undang merupakan sebuah proses yang kompleks.

Kompleksitas pembentukan peraturan perundang-undangan pada akhirnya memberikan dampak terhadap kuantitas dan kualitas UU selama periode 2009-2014. Hasil akhir dari pencapaian prolegnas 2009-2014 menghasilkan 126 UU dari 247 RUU dalam Prolegnas 2009-2014. Dengan demikian terlihat bahwa secara kuantitatif, proses legislasi hanya dapat memenuhi kurang lebih 50% target program legislasi nasional saat itu. Tidak tercapainya target program legislasi nasional tersebut dapat dianalisis dari tingginya kompleksitas pembentukan tiap-tiap UU yang ada dalam prolegnas.

Di sisi lain, jumlah yang cukup banyak tersebut dapat dimaknai bahwa terdapat banyak sekali pengaturan norma bersifat umum secara nasional. Dilihat dari perspektif bahwa tiap-tiap sektor mempunyai kepentingannya masing-masing dan sebanyak 126 UU tersebut berada dalam posisi hirarki yang sama, maka dapat pula disimpulkan bahwa disharmoni dan tumpang tindih pengaturan dalam suatu bidang sangat mungkin terjadi. Analisis ini belum termasuk melihat jumlah produk UU yang juga telah terbentuk sebelum tahun 2009, yang juga dapat menimbulkan keadaan disharmonisasi.

DPD dan Tantangan Pembangunan Legislasi yang Berpihak

Pada tahun ini, sebanyak 159 RUU telah disetujui untuk masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2015-2019. Dari jumlah itu, juga disepakati terdapat 37 RUU yang menjadi Prolegnas prioritas tahun 2015. Seluruh RUU Prolegnas prioritas tersebut merupakan usulan dari DPR, Pemerintah dan DPD. DPD sendiri mempunyai kewajiban untuk menyelesaikan RUU Wawasan Nusantara sebagai RUU inisiatif DPD dan telah menjadi RUU Prioritas tahun 2015. Selain itu DPD juga menjadi aktor utama dalam beberapa RUU misalnya RUU Pertanahan, RUU Perubahan tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, RUU Sistem Penyelesaian Konflik Agraria, RUU Kedaulatan Pangan, revisi UU Kehutanan, RUU Pengelolaan SDA, dan RUU yang berkaitan baik langsung maupun tidak langsung dengan kepentingan daerah.

Bagi DPD, perwujudan prolegnas dalam bentuk peraturan perundang-undangan akan sangat terkait dengan tugas dan kewenangannya sebagai representasi daerah. Kita harus mengakui bahwa banyak terjadi konflik antara berbagai peraturan perundang-undangan sektoral dengan peraturan perundang-undangan mengenai desentralisasi dan otonomi daerah. Terlebih lagi, belum konsistensinya keberpihakan fraksi partai di DPR terhadap kepentingan daerah harus menjadi catatan bagi DPD untuk menjadi garda terdepan dalam pembentukan legislasi yang berpihak kepada daerah. Dengan demikian, DPD harus mengawal dan memperjuangkan seluruh proses yang kompleks tersebut untuk kepentingan daerah.

Terakhir, perjuangan keberpihakan legislasi tersebut juga harus didukung oleh seluruh elemen di daerah, baik akademisi, LSM, organisasi masyarakat, lembaga riset, dan lain-lain karena masukan dan kritik akan sangat membangun kualitas legislasi yang berpihak kepada daerah.

BAB VI

DESENTRALISASI, PILKADA, DAN KONSOLIDASI DEMOKRASI LOKAL

Satu peristiwa paling dramatis di akhir abad 21 adalah pergerakan Indonesia menuju demokratisasi. Perubahan dan transisi terjadi dimana-mana di seluruh penjuru negeri, tidak dapat dipungkiri bahwa kelahiran demokrasi di Indonesia membawa cerita yang tidak selalu manis. Namun demikian, keterbukaan politik yang dirasakan belakangan ini, pertumbuhan civil society, kebebasan media dan tuntutan akuntabilitas pemerintah telah menjadi warna demokrasi Indonesia. Saat ini semua kalangan masyarakat sudah menjadi *partner* dan *stakeholder* dalam demokratisasi Indonesia.

Hal ini terlihat dari dinamika masyarakat Lampung menyambut Pilkada yang akan diselenggarakan dalam waktu yang tidak lama lagi. Pembicaraan mengenai pilkada sudah menjadi bagian dari dinamika masyarakat lampung hari-hari belakangan ini dan sudah menjadi suatu yang awam dibicarakan berbagai kalangan masyarakat mulai dari pasar, kampus, sampai gedung pemerintahan. Tujuh tahun penyelenggaraan Desentraliasi di Indonesia setidaknya memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk menikmati angin demokrasi lokal yang disebut Pilkada ini.

Pilkada sebagaimana diketahui bersama merupakan bentukan dari proses desentralisasi di Indonesia dengan dasar hukum UU No. 32 Tahun 2004 mengenai Pemerintahan Daerah. Sejak 2001, Indonesia memulai kembali proses desentralisasi yang terhenti sejak digagas pertama kali tahun 1933 oleh Hatta dalam tulisannya "*Autonomi dan Centralisasi dalam Partai*" dan selama tujuh tahun ini kebijakan

desentralisasi memberikan banyak warna terhadap perjalanan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Proses desentralisasi itu sendiri merupakan proses yang sangat penting dan menentukan masa depan Indonesia; Keberhasilan dan kegagalan kebijakan ini akan memberikan dampak yang sangat besar terhadap berbagai aspek kehidupan bangsa terutama kehidupan demokrasi di Indonesia.

Demokrasi menurut Diamond harus dipandang sebagai fenomena yang berkelanjutan (Diamond: 1999). Dipandang dari perspektif ini, masa depan demokrasi adalah adalah tiada henti; elemen-elemen demokrasi akan muncul dan berkembang dalam berbagai tingkatan dan tahapan dengan tingkat kecepatan yang berbeda-beda di setiap negara. Perubahan demokrasi juga bergerak menuju arah yang berbeda, bisa menjadi semakin demokratik dan bisa juga semakin tidak demokratik. Oleh karena itulah demokrasi harus selalu diperkuat baik dengan penguatan institusi maupun penguatan *civil society*.

Tantangan bagi penguatan demokrasi atau konsolidasi demokrasi ini adalah bagaimana memberikan akses demokrasi kepada masyarakat dan pembentukan serta penguatan institusi-institusi demokrasi. Di titik inilah desentralisasi dengan perwujudan otonomi daerah memiliki peran yang sangat penting dalam konsolidasi demokrasi. Peran desentralisasi dalam konsolidasi demokrasi tersebut berasal dari adanya proses demokrasi yang memotivasi otoritas lokal dalam menjawab aspirasi dan kebutuhan konstituennya. Selain itu salah satu pemikiran diterapkannya desentralisasi adalah institusi demokrasi lokal akan lebih memahami dan merespon aspirasi lokal karena jika dilihat dari asfek jarak institusi dan masyarakat lokal yang dekat, mereka memiliki akses yang lebih baik terhadap informasi.

Desentralisasi bukan hanya persoalan pengaturan hubungan antar berbagai tingkatan pemerintahan namun juga merupakan persoalan mengenai hubungan antara negara dan rakyatnya. Kebijakan desentralisasi bukanlah tanggung jawab

pemerintah pusat atau daerah semata namun juga merupakan tanggung jawab masyarakat lokal sebagai pihak yang memiliki hak utama dalam penyelenggaraan kehidupan lokal. Hal ini akan tercapai melalui lembaga perwakilan masyarakat lokal dalam wadah DPRD melalui proses pemilu yang bebas.

Demokratisasi di Indonesia kemudian diperkuat dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung atau yang lebih dikenal dengan Pilkada mulai tahun 2005, di lampung sendiri, geliat Pilkada akhir-akhir ini semakin dinamis menandai dimulainya pertarungan para calon kepala daerah di beberapa kabupaten di Propinsi Lampung. Pilkada merupakan institusi demokrasi lokal yang penting karena dengan Pilkada, kepala daerah yang akan memimpin daerah dalam mencapai tujuan desentralisasi akan terpilih melalui tangan-tangan masyarakat lokal secara langsung. Kepala daerah terpilih inilah yang nantinya akan menjadi pemimpin dalam pembangunan di daerah termasuk di dalamnya penguatan demokrasi lokal, penyediaan pendidikan dasar dan layanan kesehatan, perbaikan kesejahteraan rakyat, penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik dan lain sebagainya. Bagi calon *incumbent* yang maju untuk kedua kalinya, Pilkada menjadi sarana masyarakat lokal untuk mengevaluasi kinerja calon selama yang bersangkutan menjabat sebagai kepala daerah.

Perkembangan terakhir dalam konsolidasi demokrasi dalam proses desentralisasi Indonesia adalah yang ramai dibicarakan saat ini, yaitu calon independen non partai dalam pilkada pasca putusan MK. Sangat menarik untuk disimak bersama bagaimana dinamika demokrasi sehubungan dengan calon independen non partai dalam proses konsolidasi demokrasi saat ini. Satu hal yang dapat kita harapkan dari pembentukan institusi hukum baru dalam wujud calon independen adalah efek kompetisi bagi partai politik untuk berbenah dan kemudian memberikan perannya yang ideal dalam proses perwujudan tujuan desentralisasi dan konsolidasi demokrasi.

Nada pesimis dan pandangan negatif dari berbagai kalangan tentang pelaksanaan pilkada di Indonesia tidak meniadakan arti pentingnya institusi ini dalam konsolidasi demokrasi di era desentralisasi ini. Saat ini bagi masyarakat lokal yang terpenting adalah memilih kepala daerah yang dinilai mampu untuk memimpin daerah, dengan demikian sedikit banyak akan semakin memupuk dan memperkuat demokrasi lokal di Indonesia yang telah beranjak dewasa.

BUKU 2

LEGISLASI DAN PRINSIP KONSTITUSIONALISME

BAB VII

MENEROPONG RUU PILKADA DARI PRINSIP KONSTITUSIONALISME

Polemik RUU Pilkada

Saat ini, di seluruh Indonesia, dari warung kopi sampai ruang-ruang kampus, mungkin RUU Pilkada menjadi topik hangat diperbincangkan. RUU Pilkada adalah salah satu dari tiga Rancangan Undang-Undang sebagai paket peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemerintahan di Daerah. Peraturan perundang-undangan yang lain adalah UU Desa yang telah disahkan dalam bentuk UU Nomor 6 Tahun 2014 dan revisi UU Pemda.

Polemik RUU Pilkada dapat dikatakan sudah menjadi polemik nasional, mulai dunia maya sampai dunia nyata. Polemik ini berkutat dalam isu pemilihan kepala daerah oleh DPRD, menggantikan pemilihan secara langsung sejak tahun 2004. Wacana pemilihan kepala daerah oleh DPRD memunculkan sikap pro dan kontra dengan argumennya masing-masing.

Kubu pendukung pemilihan kepala daerah mendasarkan argumennya pada beberapa hal yaitu: *Pertama*, pemilihan kepala daerah oleh DPRD akan menghemat anggaran negara kurang lebih 40 triliun rupiah. *Kedua*, pemilihan kepala daerah oleh DPRD merupakan perwujudan demokrasi perwakilan sebagai wujud lain Demokrasi Pancasila. Di sisi lain, kubu yang menolak pemilihan kepala daerah oleh DPRD mendasarkan argumennya pada beberapa hal yaitu: *Pertama*, bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung seperti praktik saat ini merupakan perwujudan kedaulatan rakyat seutuhnya.

Kedua, pemilihan kepala daerah langsung telah menghasilkan kepala daerah yang independen dan memberi solusi-solusi baru untuk daerah. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah oleh DPRD merupakan langkah mundur demokrasi.

Dengan menghilangkan unsur-unsur politis, tulisan kali ini akan meneropong wacana pemilihan kepala daerah dari substansi konstitusionalisme.

Dinamika Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah

Sejarahnya, pemilihan kepala daerah mengalami dinamika seiring perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Setelah kemerdekaan Indonesia, pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah pertama kali diatur dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Pasal 18 UU Nomor 22 Tahun 1948 mengatur bahwa kepala daerah provinsi dipilih oleh presiden dan kepala daerah kabupaten dipilih oleh menteri dalam negeri. UU ini menegaskan sistem pemilihan secara bertingkat sesuai tingkatan pemerintahan daerah.

Pemilihan kepala daerah secara bertingkat sesuai tingkatan pemerintahan, kemudian menjadi norma hukum dalam pengaturan Undang-Undang selama masa orde lama maupun orde baru. Pengecualian terhadap hal ini adalah ketika Indonesia berubah bentuk menjadi negara serikat. Pada saat itu, UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD.

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan produk hukum di awal era baru reformasi menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1974 yang sangat sentralistik. UU ini mengamanatkan pemilihan kepala daerah oleh DPRD. UU Nomor 22 Tahun 1999 dirubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan

menyebabkan perubahan terhadap mekanisme pemilihan kepala daerah. UU Nomor 32 Tahun 2004mengatur pelaksanaaan pemilihan umumkepala daerah (pemilukada) secara langsung oleh rakyat.

Setelah 10 tahun penyelenggaraan pemilukada langsung, pemerintah menyiapkan paket RUU yang akan mengatur mengenai pemerintahan di daerah, salah satunya adalah RUU Pilkada yang memuat wacana pemilihan kepala daerah oleh DPRD.

Dari kacamata konstitusi, sistem pemilihan seperti apakah yang sebaiknya digunakan? Apakah pemilihan kepala daerah oleh DPRD dibenarkan apabila dilihat dari kacamata konstitusi?

From State Sovereignity to People Sovereignty

Episode kejatuhan rezim otoriter orde baru sejak tahun 1998 menyisakan pekerjaan rumah bagi negara bangsa Indonesia. Pada saat itu, Indonesia berada di persimpangan jalan untuk menentukan masa depan konstitusionalisme dan demokrasi Indonesia. Proses konsolidasi negara bangsa dimulai pada tahun 1999 dengan pelaksaan pemilu demokratis kedua setelah tahun 1955, diikuti dengan amandemen UUD 1945 selama periode 1999-2002.

Pada fase ini, konstitusi diperkuat dengan melepaskan status MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Amandemen UUD 1945 ketika itu, menghasilkan rumusan yang menegaskan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.Ketentuan tersebut merupakan penegasan dianutnya supremasi konstitusi, yang berarti kekuasaan tertinggi, kedaulatan yang ada di tangan rakyat harus dilaksanakan oleh dan dengan cara sebagaimana diatur konstitusi. Sebagai hukum tertinggi, konstitusi harus dilaksanakan seluruh penyelenggara negara dan segenap masyarakat tanpa terkecuali.

Konstitusi merupakan suatu ijab kabul kenegaraan antara rakyat dan negara. Dalam konstruksi ini, rakyat menyerahkan kekuasaan kepada negara, dan negara akan memberikan imbal balik berupa jaminan bahwa negara akan memberikan kesejahteraan, jaminan bahwa tidak terjadi kesewenang-wenangan atau absolutisme, serta jaminan hak asasi manusia.

Para ahli tata negara, mulai Howard McIllwain sampai Tushnet, sepakat bahwa konstitusionalisme mempunyai esensi yang khusus yaitu merupakan pembatasan terhadap pemerintah, antithesis dari kesewenang-wenangan, dan non absolutisme.Oleh karena itulah, untuk menjamin tidak terjadinya absolutisme, konstitusi melakukan proses pembagian kekuasaan dalam posisi yang sejajar antara cabang-cabang kekuasaan negara secara berimbang, dan saling menyeimbangkan. Perimbangan kekuasaan ini tidak hanya harus dilakukan dalam tatanan nasional, namun juga dalam tatanan pemerintahan di daerah.

Dengan susunan sebagai unsur pemerintahan di daerah, kepala daerah dan DPRD seharusnya memiliki kedudukan yang sejajar. Perimbangan antara unsur-unsur pemerintahan daerah merupakan suatu keharusan untuk mencegah terjadinya absolutisme yang secara langsung membawa dampak kesewenang-wenangan. Terlebih dengan diberikannya hak desentralisasi dan otonomi, perimbangan kekuasaan mutlak diperlukan, demi prinsip konstitusionalisme.

Dengan demikian, RUU Pilkada harus menjamin bahwa absolutisme tidak akan terjadi di daerah, yaitu dengan memberikan hak memilih kepada rakyat secara langsung, baik memilih kepala daerah maupun memilih anggota DPRD. Jika RUU Pilkada kemudian memberikan konstruksi hubungan antara unsur-unsur pemerintahan di daerah dalam posisi tidak sejajar, misalnya di DPRD, bisa dipastikan akan terjadi pemusatan kekuasaan di tangan DPRD, dan terjadilah pelanggaran prinsip-prinsip konstitusionalisme.

BAB VIII

PRINSIP KONSTITUSIONALISME RUU PILKADA

Polemik RUU Pilkada

Saat ini, di seluruh Indonesia, dari warung kopi sampai ruang-ruang kampus, mungkin RUU Pilkada menjadi topik hangat diperbincangkan. RUU Pilkada adalah salah satu dari tiga Rancangan Undang-Undang sebagai paket peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemerintahan di Daerah. Peraturan perundang-undangan yang lain adalah UU Desa yang telah disahkan dalam bentuk UU Nomor 6 Tahun 2014 dan revisi UU Pemda.

Polemik RUU Pilkada dapat dikatakan sudah menjadi polemik nasional, mulai dunia maya sampai dunia nyata. Polemik ini berkutat dalam isu pemilihan kepala daerah oleh DPRD, menggantikan pemilihan secara langsung sejak tahun 2004. Wacana pemilihan kepala daerah oleh DPRD memunculkan sikap pro dan kontra dengan argumennya masing-masing.

Kubu pendukung pemilihan kepala daerah mendasarkan argumennya pada beberapa hal yaitu: *Pertama*, pemilihan kepala daerah oleh DPRD akan menghemat anggaran negara kurang lebih 40 triliun rupiah. *Kedua*, pemilihan kepala daerah oleh DPRD merupakan perwujudan demokrasi perwakilan sebagai wujud lain Demokrasi Pancasila. Di sisi lain, kubu yang menolak pemilihan kepala daerah oleh DPRD mendasarkan argumennya pada beberapa hal yaitu: *Pertama*, bahwa pemilihan kepala daerah secara langsung seperti praktik saat ini merupakan perwujudan kedaulatan rakyat seutuhnya.

Kedua, pemilihan kepala daerah langsung telah menghasilkan kepala daerah yang independen dan memberi solusi-solusi baru untuk daerah. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah oleh DPRD merupakan langkah mundur demokrasi.

Dengan menghilangkan unsur-unsur politis, tulisan kali ini akan meneropong wacana pemilihan kepala daerah dari substansi konstitusionalisme.

Dinamika Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah

Sejarahnya, pemilihan kepala daerah mengalami dinamika seiring perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Setelah kemerdekaan Indonesia, pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah pertama kali diatur dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Pasal 18 UU Nomor 22 Tahun 1948 mengatur bahwa kepala daerah provinsi dipilih oleh presiden dan kepala daerah kabupaten dipilih oleh menteri dalam negeri. UU ini menegaskan sistem pemilihan secara bertingkat sesuai tingkatan pemerintahan daerah.

Pemilihan kepala daerah secara bertingkat sesuai tingkatan pemerintahan, kemudian menjadi norma hukum dalam pengaturan Undang-Undang selama masa orde lama maupun orde baru. Pengecualian terhadap hal ini adalah ketika Indonesia berubah bentuk menjadi negara serikat. Pada saat itu, UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa kepala daerah dipilih oleh DPRD.

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan produk hukum di awal era baru reformasi menggantikan UU Nomor 5 Tahun 1974 yang sangat sentralistik. UU ini mengamanatkan pemilihan kepala daerah oleh DPRD. UU Nomor 22 Tahun 1999 dirubah dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan

menyebabkan perubahan terhadap mekanisme pemilihan kepala daerah. UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur pelaksanaaan pemilihan umum kepala daerah (pemilukada) secara langsung oleh rakyat.

Setelah 10 tahun penyelenggaraan pemilukada langsung, pemerintah menyiapkan paket RUU yang akan mengatur mengenai pemerintahan di daerah, salah satunya adalah RUU Pilkada yang memuat wacana pemilihan kepala daerah oleh DPRD.

Dari kacamata konstitusi, sistem pemilihan seperti apakah yang sebaiknya digunakan? Apakah pemilihan kepala daerah oleh DPRD dibenarkan apabila dilihat dari kacamata konstitusi?

From State Sovereignity to People Sovereignty

Episode kejatuhan rezim otoriter orde baru sejak tahun 1998 menyisakan pekerjaan rumah bagi negara bangsa Indonesia. Pada saat itu, Indonesia berada di persimpangan jalan untuk menentukan masa depan konstitusionalisme dan demokrasi Indonesia. Proses konsolidasi negara bangsa dimulai pada tahun 1999 dengan pelaksaan pemilu demokratis kedua setelah tahun 1955, diikuti dengan amandemen UUD 1945 selama periode 1999-2002.

Pada fase ini, konstitusi diperkuat dengan melepaskan status MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Amandemen UUD 1945 ketika itu, menghasilkan rumusan yang menegaskan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan tersebut merupakan penegasan dianutnya supremasi konstitusi, yang berarti kekuasaan tertinggi, kedaulatan yang ada di tangan rakyat harus dilaksanakan oleh dan dengan cara sebagaimana diatur konstitusi. Sebagai hukum tertinggi, konstitusi harus dilaksanakan seluruh penyelenggara negara dan segenap masyarakat tanpa terkecuali.

Konstitusi merupakan suatu ijab kabul kenegaraan antara rakyat dan negara. Dalam konstruksi ini, rakyat menyerahkan kekuasaan kepada negara, dan negara akan memberikan imbal balik berupa jaminan bahwa negara akan memberikan kesejahteraan, jaminan bahwa tidak terjadi kesewenang-wenangan atau absolutisme, serta jaminan hak asasi manusia.

Para ahli tata negara, mulai Howard McIllwain sampai Tushnet, sepakat bahwa konstitusionalisme mempunyai esensi yang khusus yaitu merupakan pembatasan terhadap pemerintah, antithesis dari kesewenang-wenangan, dan non absolutisme. Oleh karena itulah, untuk menjamin tidak terjadinya absolutisme, konstitusi melakukan proses pembagian kekuasaan dalam posisi yang sejajar antara cabang-cabang kekuasaan negara secara berimbang, dan saling menyeimbangkan. Perimbangan kekuasaan ini tidak hanya harus dilakukan dalam tatanan nasional, namun juga dalam tatanan pemerintahan di daerah.

Dengan susunan sebagai unsur pemerintahan di daerah, kepala daerah dan DPRD seharusnya memiliki kedudukan yang sejajar. Perimbangan antara unsur-unsur pemerintahan daerah merupakan suatu keharusan untuk mencegah terjadinya absolutisme yang secara langsung membawa dampak kesewenang-wenangan. Terlebih dengan diberikannya hak desentralisasi dan otonomi, perimbangan kekuasaan mutlak diperlukan, demi prinsip konstitusionalisme.

Dengan demikian, RUU Pilkada harus menjamin bahwa absolutisme tidak akan terjadi di daerah, yaitu dengan memberikan hak memilih kepada rakyat secara langsung, baik memilih kepala daerah maupun memilih anggota DPRD. Jika RUU Pilkada kemudian memberikan konstruksi hubungan antara unsur-unsur pemerintahan di daerah dalam posisi tidak sejajar, misalnya di DPRD, bisa dipastikan akan terjadi pemusatan kekuasaan di tangan DPRD, dan terjadilah pelanggaran prinsip-prinsip konstitusionalisme.

BAB IX

ASPEK HUKUM PUTUSAN MK MENGENAI CALON INDEPENDEN

Pendahuluan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-V/2007 yang membuka kesempatan bagi calon independen untuk maju dalam kontes Pilkada menyisakan beberapa persoalan hukum yang sangat penting untuk segera diselesaikan. Salah satu persoalan tersebut mencuat ketika Ferdi Gunsan menggugat KPU Kabupaten Tulangbawang karena lembaga penyelenggara pemilu itu menolak menerima pendaftaran Ferdi dari jalur calon independen.

Persoalan hukum ini sangat penting untuk segera diselesaikan mengingat akibat hukumnya yang berkaitan langsung dengan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia khususnya Lampung. Kegagalan mengatasi persoalan hukum pasca putusan MK mengenai calon independen juga secara langsung akan berakibat terhadap masa depan demokrasi dan usaha penciptaan tata pemerintahan lokal yang baik. Hal ini tidak lain dikarenakan kepala daerah memiliki peran yang terbukti secara empiris sangat penting dalam konsolidasi demokrasi dan penciptaan good governance sebagaimana yang telah diuraikan dalam laporan World Bank "Making Services Work for the Poor: A Synthesis of Nine Case Studies from Indonesia," prepared by Susannah Hopkins Leisher and Stefan Nachuk, March 2006.

Pembentukan Norma Hukum Baru

Untuk melihat lebih jauh mengenai aspek-aspek hukum dari Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 dan akibat-akibat hukumnya, yang harus kita jadikan acuan adalah Putusan MK

No. 5/PUU-V/2007 itu sendiri. Mengenai perdebatan apakah Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 mengakibatkan pembentukan norma hukum baru atau tidak, penulis sendiri berpendapat bahwa putusan MK mengakibatkan adanya norma hukum baru. Apabila diperhatikan dengan seksama isi dari Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, terlihat bahwa norma hukum baru terbentuk dengan dihilangkannya frasa-frasa yang dapat menghalangi munculnya calon independen atau monopoli pengajuan calon kepala daerah semata-mata oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Terbentuknya norma hukum baru ini disebabkan perubahan pada norma hukum dalam UU Pemerintahan Daerah misalnya pada pasal 59 ayat (1) yang semula mengandung arti bahwa pengusulan pasangan calon kepala daerah hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik menjadi norma hukum yang mengandung arti pengusulan pasangan calon kepala daerah tidak hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pembentukan norma hukum baru pasca putusan MK ini juga terlihat dari pertimbangan MK dalam putusan No. 5/PUU-V/2007 (halaman 57) yang berbunyi,

"Mahkamah bukanlah pembentuk undang-undang yang dapat menambah ketentuan undang-undang dengan cara menambahkan rumusan kata-kata pada undang-undang yang diuji. Namun demikian, Mahkamah dapat menghilangkan kata-kata yang terdapat dalam sebuah ketentuan undang-undang supaya norma yang materinya terdapat dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tidak bertentangan lagi dengan UUD 1945. Sedangkan terhadap materi yang sama sekali baru yang harus ditambahkan dalam undang-undang merupakan tugas pembentuk undang-undang untuk merumuskannya"

Apabila diperhatikan secara seksama, pertimbangan hukum diatas bisa diartikan bahwa norma hukum baru telah terbentuk dari norma hukum yang bertentangan dengan UUD 1945 menjadi norma hukum yang tidak lagi bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi memang tidak dapat melakukan pembentukan aturan-aturan hukum baru karena tidak mempunyai kewenangan legislasi namun dapat

menciptakan norma hukum baru dengan putusannya. Dengan karakteristik putusan MK yang final dan mengikat, pembentukan norma hukum baru ini sudah seharusnya dijadikan dasar bagi KPU dan KPUD untuk tidak menutup kesempatan bagi pasangan calon yang bukan berasal dari pengusulan partai politik atau gabungan partai politik.

Kekosongan Hukum atau Rechtsvacuum

Sebagaimana yang telah penulis sampaikan bahwa untuk menyelesaikan persoalan hukum yang pasca putusan MK mengenai calon independen, maka yang harus dijadikan titik tolak adalah putusan MK itu sendiri. Dengan mencermati putusan MK mengenai calon independen, dapat terlihat bahwa kekosongan hukum (rechtsvacuum) memang terjadi sepanjang mengenai aturan-aturan lebih lengkap tentang jumlah dukungan minimal bagi pasangan calon perseorangan.

Analisis ini didasarkan pada pertimbangan Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 yang menyatakan:

"Bahwa penentuan syarat dukungan minimal bagi calon perseorangan sepenuhnya menjadi kewenangan pembentuk undang-undang, apakah akan menggunakan ketentuan sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 68 UU Pemerintahan Aceh ataukah dengan syarat berbeda. Untuk menghindari kekosongan hukum (rechtsvacuum), sebelum pembentuk undang-undang mengatur syarat dukungan bagi calon perseorangan, Mahkamah berpendapat bahwa KPU berdasarkan Pasal 8 Ayat (3) huruf a dan huruf f UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum berwenang mengadakan pengaturan atau regulasi tentang hal dimaksud dalam rangka menyusun dan menetapkan tata cara penyelenggaraan Pilkada. Dalam hal ini, KPU dapat menggunakan ketentuan Pasal 68 Ayat (1) UU Pemerintahan Aceh sebagai acuan"

Dengan ini terlihat dengan jelas bahwa disatu pihak Mahkamah Konstitusi menciptakan norma baru dengan membuka kesempatan bagi pasangan calon perseorangan selain yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik, sedangkan di lain pihak telah terjadi kekosongan hukum

(rechtsvacuum) dikarenakan keterbatasan kewenangan MK yang tidak dapat membentuk aturan-aturan hukum baru. Untuk mengatasi kekosongan hukum ini, peran KPU atau KPUD disini begitu vital.

Derap langkah desentralisasi dalam perwujudan otonomi daerah di Indonesia akan sangat bergantung pada sejauh mana konsolidasi demokrasi dan penciptaan good governance dapat dicapai dan dalam hal ini figur kepala daerah akan memberikan warna tersendiri bagi pencapaian tersebut.

Norma hukum mengisyaratkan sesuatu yang seyogyanya (ought to) sebagaimana telah diisyaratkan oleh ahli hukum Hans Kelsen dengan the pure theory of law-nya. Dalam hal menyikapi Putusan MK mengenai calon independen ini, sudah sangat jelas bagaimana peran KPU dan KPUD dalam proses ini menciptakan sesuatu yang seyogyanya tersebut.

BUKU 3

REFLEKSI DAN PROYEKSI PEMBANGUNAN HUKUM DI DAERAH

BAB X

REFLEKSI DAN PROYEKSI PEMBANGUNAN HUKUM DI LAMPUNG

Pembangunan hukum dalam teori hukum pengayoman merupakan prasyarat untuk mencapai tingkat pembangunan maksimal di seluruh aspek kehidupan. Kehidupan masyarakat dalam kehidupan bernegara akan selalu bersentuhan dengan ruh keadilan, dan dengan demikian membutuhkan hukum sebagai nutrisinya. Oleh karena itu membicarakan kehidupan berbangsa dan bernegara berarti kita tidak bisa tidak membicarakan hukum baik permasalahannya maupun pembangunannya.

Dalam konteks ini, tahun 2016 akan segera kita lalui dan tidak lama lagi kita akan menatap tahun 2017. Perjalanan waktu yang mendekati akhir dari suatu fase selalu menyisakan bahan untuk melakukan refleksi bagi perbaikan di fase selanjutnya. Hal ini juga berlaku dalam perjalanan hukum baik di tingkat nasional maupun daerah. Khususnya Lampung, Penulis mencatat banyak sekali bahan refleksi yang kita miliki untuk melakukan proyeksi ke depan.

WAJAH HUKUM TAHUN 2016

Catatan pertama yang sangat penting untuk Lampung adalah belum berubahnya wajah Lampung yang kental dengan kejahatan kekerasan. Lampung terkenal sebagai salah satu provinsi yang terkenal ke penjuru negeri sebagai daerah rawan kejahatan dengan kekerasan. Kelompok pencuri, perampok, dan begal tersebar di seluruh daerah di Lampung, bahkan di perkotaan. Kelompok Begal Lampung juga sangat terkenal akan keberaniannya melukai bahkan membunuh korbannya.

Tidak hanya masyarakat umum yang telah menjadi korban, anggota kepolisian pun menjadi korban. Berbicara mengenai Lampung, tergambar suatu daerah dengan wajah yang menyeramkan.

Selain kejahatan dengan kekerasan, Lampung pada tahun 2016 juga diwarnai dengan terjadinya beberapa kasus malpraktik medis yang cukup berat. Kasus-kasus tersebut menyita perhatian publik dan menjadi perbincangan di masyarakat. Di Lampung sendiri, fakta menunjukkan bahwa tiap tahun terdapat dugaan malapraktik medis terjadi di fasilitas kesehatan. Hal tersebut tentu saja perlu mendapat perhatian tersendiri karena pelayanan kesehatan adalah salah satu pelayanan dasar yang sangat erat dengan kehidupan warga masyarakat. Semua lapisan masyarakat akan bersentuhan dengan pelayanan kesehatan; setiap individu, paling tidak pernah bersentuhan dengan pelayanan kesehatan.

Di sisi lainnya, Lampung sebagai daerah dengan SDA yang melimpah menyisakan persoalan hukum yang cukup meresahkan yaitu pertambangan ilegal yang sangat masif. Pertambangan illegal adalah pertambangan yang dilakukan tanpa ijin, dan oleh karenanya melanggar hukum. Selain tidak memberikan sumbangsih kesejahteraan bagi daerah dan masyarakat, pertambangan ilegal menciptakan kerusakan lingkungan sebagai akibat kegiatan pertambangan. Data terkini Dinas Pertambangan dan Energi (Distamben) Lampung menyebutkan ada 11 kabupaten yang diidentifikasi sebagai daerah tempat terjadinya pertambangan ilegal. Pertambangan ilegal misalnya terjadi di Lampung Timur, Tanggamus, Lampung Utara, Pringsewu, Way Kanan, Tulangbawang, dan Lampung Selatan. Bahkan Pemerintah Kabupaten Pesisir Barat menyebutkan bahwa beberapa usaha tambang diduga ilegal.

Dalam dimensi pembangunan peraturan daerah, kita tentu ingat bagaimana pemerintah pusat melakukan pembatalan terhadap lebih dari 3000 peraturan yang dianggap bermasalah di daerah, termasuk di dalamnya Lampung. Pembatalan peraturan daerah menunjukkan bahwa peraturan

daerah yang ada belum cukup berkualitas sehingga menyisakan pekerjaan rumah bagi pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas pembentukan peraturan daerah.

Sementara itu, perilaku korupsi, pungli, dan suap masih mewarnai dinamika pembangunan hukum di Lampung. Hal ini ditandai dengan banyaknya kasus korupsi yang telah sampai di meja hijau. Selain itu, beredarnya berita dan video dugaan suap serta pungli yang diduga mirip dengan salah kepala biro perekonomian pemerintah daerah dapat menjadi petunjuk bahwa modus yang sama mungkin terjadi di banyak level pemerintahan daerah.

Tahun 2016 ditutup dengan ditahannya Bupati Tanggamus oleh KPK. Hal ini menutup dinamika hukum yang terjadi pada tahun 2016. Kasus Bupati Tanggamus menambah deretan para Kepala Daerah di Lampung yang menjadi pesakitan. Kasus suap dan korupsi merupakan gunung es yang terjadi di Lampung. Selain di level kepala daerah, banyak kasus korupsi dan suap terjadi di lingkungan birokrat pemerintah yang memerlukan perhatian kita semua.

MODEL RESPON PEMBANGUNAN HUKUM

Pemerintah dan Kepolisian sendiri sebenarnya tidak tinggal diam dalam menghadapi dinamika hukum sebagaimana dipaparkan di atas. Terdapat beberapa model respon yang diberikan oleh lembaga negara untuk melakukan perbaikan dan pembangunan hukum.

Kita tentu ingat bagaimana program *Excellent Police Service* dan Operasi Sepanjang Masa yang digagas oleh Ike Edwin di awal tahun 2016. Kedua program besar Kapolda ini dibungkus oleh model polisi PIIL yaitu polisi yang professional, berintegritas, beriman, bertaqwa, dan teguh dalam *law enforcement*. Model yang dikembangkan oleh Kapolda ini jika dicermati menitikberatkan pada peningkatan sistem preventif dengan cara merangkul masyarakat melalui pendekatan dengan masyarakat dan mengurangi ruang gerak

pelaku kejahatan dengan kehadiran polisi di ruang-ruang publik sepanjang hari. Kita tentu menunggu model-model pendekatan baru yang akan dilakukan oleh Kapolda baru.

Menjelang akhir tahun, letupan pemberantasan pungli dimulai dengan pembentukan Satgas Sapu Bersih Pungutan Liar, yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 87 Tahun 2016. Di Lampung sendiri, model pemberantasan pungli belum terlihat sama sekali, padahal gaung genderang perang terhadap pungli sudah terdengar di penjuru negeri.

Selain dua gebrakan tersebut di atas, penulis belum melihat model pembangunan hukum yang digagas oleh pemerintah daerah selain hanya rutinitas belaka. Ini merupakan pekerjaan rumah besar bagi pemerintah daerah di Lampung.

WAJAH HUKUM di TAHUN 2017

Wajah hukum di Lampung yang buram dan sarat dengan kejahatan menyebabkan kondisi pembangunan daerah yang tidak baik. Kondisi ini pastilah memunculkan kondisi yang tidak kondusif serta menimbulkan persepsi negatif terhadap Lampung. Keadaan hukum yang memprihatinkan merupakan suatu gambaran pembiaran yang sudah lama berlangsung. Pembiaran tersebut mempunyai definisi yang luas, baik pembiaran kejahatan oleh penegak hukum, pembiaran keadaan ekonomi dan hukum oleh pemerintah.

Amartya Sen (2001), De Soto (2010), dan Rudy (2016) telah menekankan bahwa pembangunan hukum secara komprehensif merupakan suatu keniscayaan. Oleh karena itu perlu dipikirkan bagaimana melanjutkan model respon pembangunan hukum yang sudah dinilai baik dan mengembangkan model baru yang sesuai dengan karakteristik dinamika hukum yang sudah terjadi. Refleksi terhadap wajah hukum di tahun 2016 harus menjadi pijakan awal dalam mencari model-model pembangunan hukum untuk menuntaskan masalah-masalah tersebut.

Pada akhirnya, pembangunan hukum dalam bentuk pengaturan substansi hukum yang berkualitas, penegakan hukum yang konsisten, dan model-model pembangunan hukum bermuatan local wisdom merupakan komponen pembangunan hukum yang harus dipikirkan secara matang di tahun 2017. Keseluruhan pembangunan hukum tersebut tentunya untuk mewujudkan mimpi membangun Lampung secara komprehensif. Pembangunan hukum yang semakin baik akan memantik elemen-elemen dalam kehidupan masyarakat menuju arah positif. Muaranya tentu saja adalah keamanan dan kesejahteraan. Sedikit catatan di atas merupakan renungan kita mengenai keadaan pembangunan hukum di Lampung.

BAB XI

GUBERNUR BARU DAN PARADIGMA BARU PEMBANGUNAN HUKUM DI PROVINSI LAMPUNG

Desentralisasi dan Pemilihan Kepala Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tidak dapat dipungkiri telah mengalami perubahan yang sangat dinamis pada penghujung abad 20. Dinamika penyelenggaraan pemerintahan yang dialami oleh bangsa Indonesia dimulai pada tahun 1997 semenjak kejatuhan *Asian Miracles* akibat krisis ekonomi di Thailand yang berdampak pada negara-negara di kawasan Asia. *Asian Miracles* merupakan istilah yang sangat terkenal mengenai kesuksesan negara kesatuan sentralistik di Asia dimana negara-negara ini dengan sistem kekuasaan terpusat dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi. Namun demikian, krisis ekonomi di Asia menyebabkan runtuhnya tesis mengenai Asia Miracles yang menyisakan negara Jepang dan Korea sebagai negara yang masih menjadi kekuatan ekonomi di Asia. Keruntuhan tesis Asian Miracles menimbulkan suatu gagasan untuk memasukkan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah dalam pola pemerintahan yang selama ini sentralistik.

Dalam tataran implementatif, desentralisasi dan otonomi daerah tidak akan pernah bisa berhasil tanpa adanya pemerintahan yang akuntabel dan responsif. Dalam konteks inilah kemudian pemilihan kepala daerah menjadi sangat penting, karena pemilihan kepala daerah yang demokratis secara teoretik akan menjadikan kepala daerah tersebut responsif dan akuntabel terhadap pemilihnya.

Fenomena pemilihan kepala daerah provinsi (Pilgub) Lampung menjadi fenomena tersendiri karena menghasilkan gubernur yang dilantik pada hari ini (tanggal 2 juni 2014) hanya dengan satu putaran berusia 34 tahun, termuda di Indonesia. Jiwa muda Gubernur Lampung yang baru menjanjikan harapan ide-ide segar perubahan yang responsif dan akuntabel di Lampung. Di sisi lain, Pilgub satu putaran dapat berarti bahwa gubernur baru lampung didukung oleh lapisan masyarakat lampung yang sangat kuat, menimbulkan legitimasi yang sangat kuat, namun disisi lain juga menimbulkan kewajiban bagi gubernur muda untuk menjawab tantangan-tantangan yang ada di Provinsi Lampung.

Pemetaan Kebutuhan Provinsi Lampung

Sejak awal gonjang-ganjing Pilgub saya selalu menyatakan di media bahwa para kandidat harus memulai visi dan misi mereka dengan melakukan pemetaan permasalahan-permasalahan yang ada di Provinsi Lampung. Karena dengan melakukan pemetaan permasalahan ini, akan didapat suatu visi bagaimana lampung akan dibangun dan diciptakan misi-misi untuk mengentaskan permasalahan tersebut satu persatu.

Saya berkeyakinan tidak banyak yang mengetahui visi misi Gubernur Lampung Ridho Ficardo, sehingga perlu disampaikan dalam tulisan ini. Ridho Ficardo telah menetapkan visi:

"LAMPUNG SEBAGAI PROVINSI TERDEPAN DAN TERMAJU DI PULAU SUMATRA, SEJAHTERA, TERTATA RAPI DENGAN PEMERINTAHAN YANG BERSIH SERTA BERJIWA MEMBERI DAN MELAYANI"

Visi ini kemudian diterjemahkan melalui misi-misi di berbagai bidang terdiri dari bidang infrastruktur yang ditujukan untuk memperlancar perekonomian rakyat; bidang investasi yang diarahkan pada sistem perizinan yang cepat, mudah, dan murah; bidang reformasi birokrasi yang ditujukan pada pemerintahan yang bersih, transparan, profesional, dan

berjiwa memberi dan melayani; bidang pertanian yang ditujukan pada swasembada dan ketahanan pangan daerah; bidang kesehatan yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dan mempermudah birokrasi; dan bidang pendidikan yang ditujukan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia dan melestarikan budaya lampung.Ridho Ficardo sendiri juga menambahkan bahwa visi dan misi yang telah ditetapkan mempunyai pendekatan kesejahteraan masyarakat Lampung karena bagaimanapun juga Lampung, paling tidak merupakan Provinsi dalam salah satu kategori termiskin di Indonesia.

Saya tidak mengetahui lebih dalam apakah visi misi ini ditetapkan berdasarkan suatu riset mendalam terhadap permasalahan-permasalahan yang ada di Lampung, namun melihat konstruksi visi misi ini, saya berprasangka baik terhadap Gubernur Lampung baru. Atau paling tidak, jika memang belum terdapat pemetaan permasalahan, saya berharap gubernur baru mau kembali melihat lebih dalam permasalahan-permasalahan tersebut.

Dalam kerangka perencanaan pembangunan daerah, visi misi akan menjadi rencana pembangunan jangka menengah daerah lampung 5 (lima) tahun mendatang. Yang perlu digarisbawahi mengenai visi misi adalah keterkaitannya dengan perencanaan pembangunan daerah dan bagaimana mencapainya dan disinilah peran pembangunan hukum.

Pentingnya Pembangunan Hukum Daerah Menuju Lampung yang Bermartabat

Tidaklah elok jika saya berbicara mengenai hal selain hukum, karena banyak sekali orang yang ahli dalam hal perekomian, pendidikan, pertanian, teknologi dan lainnya. Dari perspektif manusia yang mempelajari hukum, saya percaya bahwa pembangunan hukum yang baik akan dapat mengentaskan permasalahan-permasalahan yang ada di Provinsi Lampung dan menjadi landasan dan norma perilaku untuk mencapai misi-misi yang telah ditetapkan. Hukum dalam konteks ini merupakan alat kreasi sosial masyarakat atau *tools of social engineering*.

Dalam perdebatan *law and development*, pembangunan sebagai proses mewujudkan kesejahteraan mempunyai perkaitan yang sangat erat dengan hukum. De Soto dalam *Mystery of Capital* mengemukakan peran penting institusi hukum dalam keberhasilan pembangunan suatu negara. Secara holistik dan khusus, institusi hukum juga mempunyai kaitan dengan percepatan pembangunan dan kegiatan ekonomi. Melalui pemahaman doktrin hukum dan pembangunan tersebut, idealnya hukum dapat menjadi instrumen yang memberikan aras pembangunan dan sekaligus menjadi instrumen untuk membangun kerangka institusional yang mapan.

Bagaimanakah peranan hukum, khususnya dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah? Dan apakah yang harus dilakukan oleh Gubernur baru untuk menjawab tantangan tersebut? Terdapat beberapa rekomendasi yang bisa saya sampaikan agar Gubernur Lampung yang muda dan penuh energi dapat melihat sisi lain arah pembangunan yang dapat dilakukan untuk mencapai Provinsi Lampung yang sejahtera dan bermartabat.

Penelitian saya beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa pembangunan hukum daerah banyak terbengkalai. Hal ini terjadi karena salah kaprah mengenai peran pembangunan hukum daerah, terutama di banyak daerah di Indonesia, disebabkan paradigma sentralistik yang masih erat melekat. Pembangunan hukum di daerah hanyalah diartikan sebagai pembangunan hukum yang *copy paste* dari peraturan perundang-undangan pusat. Daerah kemudian hanya menunggu dan ragu untuk melakukan pembangunan hukum di daerah yang sesuai dengan karakteristik pembangunan daerah tersebut. Sehingga akhirnya daerah menjadi terbelenggu dan tidak dapat memanfaatkan keuntungan-keuntungan yang diberikan oleh desentralisasi dan otonomi daerah.Gubernur Lampung yang baru jangan sampai terjebak dengan model pembangunan hukum lama seperti yang lalu.

Salah kaprah arah pembangunan ini kemudian kadang memunculkan kepala daerah yang mengeluarkan pernyataan bahwa kadang hukum harus ditabrak demi kebijakan tertentu. Hukum sebenarnya, dalam wujud peraturan daerah, seharusnya

menjadi instrumen bagaimana tujuan pembangunan dan mimpi-mimpi kepala daerah dapat tercapai secara tertib dan *legitimate*. Peranan hukum di daerah ini berada dalam semua tahap pembangunan yaitu mulai dari perencanaan, implementasi legislatif, pengambilan keputusan di bidang eksekutif dan administrasi, serta penyusunan pengaturan-pengaturan penyelesaian sengketa.

Ruang kreativitas yang diberikan oleh otonomi daerah inilah yang harus dimanfaatkan oleh gubernur baru. Produk hukum berupa peraturan daerahharus diberdayakan untuk menjadi salah satu mesin perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Dokumen rencana pembangunan yang merupakan penjabaran dari visi misi gubernur akan menjadi landasan untuk menetapkan kebijakan daerah. Ketertiban dan keteraturan proses pembangunan tersebut hanya akan terwujud apabila didukung oleh adanya aturan-aturan hukum yang responsif terhadap upaya pembangunan. Hukum yang demikian dapat menjadi sarana untuk menjaga keseimbangan, keselarasan dan keserasian antara berbagai kepentingan dalam masyarakat, dan yang lebih utama adalah instrumen pencapaian visi misi Gubernur Lampung.

Oleh karena itu, perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah menjadi satu hal yang penting. Terutama karena di dalam fase perencanaan ini ditetapkan prioritas peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan mimpi gubernur. Instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan daerah tersebut dalam tataran implementatif tertuangdalam bentuk Program Legislasi Daerah (Prolegda). Keseluruhan arah pembangunan hukum ini akan menjadi batu uji keberpihakan Gubernur Lampung Ridho Ficardo; berpihak pada Lampung yang bermartabat atau berpihak pada kepentingan investor sebagaimana yang disematkan selama ini.

BAB XII

KEGALAUAN PEMBANGUNAN HUKUM LAMPUNG

Setahun Telah Berlalu

Setahun telah berlalu sejak Ridho Ficardo diberikan amanah secara resmi untuk memimpin Provinsi Lampung. Menjadi pemimpin di Lampung adalah suatu tantangan tersendiri, Provinsi ini jauh tertinggal dari Provinsi lain di Indonesia. Lampung bahkan memperoleh peringkat Provinsi Miskin di Indonesia. Oleh karena itu, di balik gemerlap sanjungan sebagai Gubernur termuda di Indonesia bahkan Asia, terdapat suatu tantangan dan amanah yang sangat berat bagi Pak Gubernur.

Saya pernah berharap, bahwa gubernur Lampung yang muda itu bisa membawa perubahan bagi Provinsi Lampung. Ya, Lampung perlu berubah dibawah kepemimpinan yang berenergi dan penuh inovasi. Bahkan motivasi tersebut sangat besar, karena trend promosi bagi Kepala Daerah yang berhasil adalah kepercayaan publik seluruh rakyat Indonesia. Bukan tidak mungkin Ridho-pun bisa menjadi presiden seperti layaknya Jokowi, yang telah mendapat kepercyaan sebagian besar rakyat Indonesia, tentu dengan syarat-syarat yang ketat tersebut.

Trend pemimpin yang muncul dari daerah tidak hanya terlihat dalam diri Jokowi. Ridwan Kamil misalnya, telah menjadi rising Star dalam jagad pemerintahan daerah saat ini, dan tidak hanya mengambil hati masyarakat Bandung, namun lebih luas dari itu, mulai mengambil hati sebagian besar rakyat Indonesia.

Setahun telah berakhir, apa yang dapat dirasakan oleh masyarakat dan Provinsi Lampung? Apakah Lampung telah berubah? Apakah Ridho Ficardo telah meletakkan batu-batu pondasi untuk mencapai visi misnya. Kali ini saya akan mengupas tentang pencapaian pasangan Ridho-Bachtiar dalam memmpin Lampung selama setahun ini, dari perspektif pembangunan hukum di Provinsi Lampung.

Kegalauan Gubernur

Dalam model comperehensive development framework yang dibangun Sen dan Trubek, pembangunan hukum adalah elemen terpenting untuk mencapai tujuan pembangunan yang seutuhnya. Model ini dalam konteks pembangunan seutuhnya menggeser paradigma lama pembangunan ekonomi sebagai pilar utama pembangunan. Model usang yang telah ditinggalkan tersebut ternyata masih dipakai oleh Provinsi Lampung dalam menggenjot visi misi Ridho Ficardo. Pada akhirnya pembangunan hukum ditinggalkan dan hanya menjadi pemanis dalam pembangunan di Lampung. Pembangunan hukum dalam hal ini dapat ditelaah dalam tiga dimensi yaitu dimensi pembentukan hukum, dimensi penegakan hukum, dan dimensi penyelesaian hukum.

Pada dimensi pertama pembentukan hukum, terlihat bahwa sejak awal memang Provinsi Lampung tidak mempunyai visi pembangunan hukum yang jelas, terbenam dengan model usang pembangunan infrastruktur dan pembangunan ekonomi.

Hal ini terlihat jelas misalnya dalam daftar program pembentukan peraturan daerah yang tidak jelas dan tidak sama sekali menopang rencana pembangunan Provinsi Lampung secara keseluruhan. Pada 2015 misalnya, Pemerintah Provinsi mengusulkan program pembentukan peraturan daerah yang terdiri dari 9 rancangan peraturan daerah yang tidak berhubungan dengan visi misi sang Gubernur. Dapat disimpulkan bahwa pembentukan hukum yang dilakukan oleh

Provinsi Lampung tidak sinkron dengan rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD).

Dimensi kedua adalah dimensi penegakan hukum, masih segar dalam ingatan kita bagaimana Gubernur atas nama Provinsi Lampung bereaksi dengan sigap untuk mengatasi tonase kendaraan berat yang telah menghancurkan jalan-jalan di Provinsi lampung. Namun reaksi tersebut bagaikan kembang api yang memberikan keindahan dalam waktu yang sangat singkat, kemudian menghilang bersama angin. Sampai saat ini, belum terlihat upaya pembangunan instrumen-instrumen hukum dan instrumen sistem pendukung untuk menanggulangi permasalahan tonase berlebih. Pada akhirnya, kendaraan berat yang melebihi tonase masih dengan bebasnya menghancurkan jalan-jalan yang akan menghabiskan APBD Provinsi yang tidak seberapa itu dalam waktu yang singkat. Inilah yang saya ungkapkan bahwa pembangunan ekonomi dan infrastruktur yang tidak beriringan dengan pembangunan hukum adalah seperti menabur garam di lautan, menghilang ditelan lautan luas.

Dimensi ketiga adalah penyelesaian hukum. Penyelesaian hukum yang tuntas tidak pernah menemukan tempatnya di Provinsi Lampung. Lihatlah bagaimana kisah mesuji tidak pernah diselesaikan, bahkan merembet hingga terputusnya hak konstitusional pendidikan di wilayah tersebut. Tidak terlihat upaya Gubernur untuk mencari solusi penyelesaian hukum yang tuntas tanpa menyisakan benih-benih konflik seperti api dalam sekam.

Masyarakat pada umumnya banyak yang mengatakan bahwa pembangunan masih jalan ditempat. Saya di sisi lain ingin mengatakan bahwa pembangunan hukum yang dilakukan di lampung penuh berisi *kegalauan* sang Gubernur Muda. Mungkin, Gubernur kita yang muda tidak mengetahui dengan baik cara menggunakan hukum untuk pembangunan daerah. Pada akhirnya, kepemimpinan Ridho setali tiga uang dengan pola kepemimpinan lama yang bersifat rutinitas tanpa visi yang membumi.

Kekuatan Hukum

Pembangunan hukum yang berhasil bisa kita lihat dalam suksesnya pembangunan-pembangunan di kota-kota besar yang menjadi mercusuar dunia. Lihatlah bagaimana pembangunan hukum menjadi kunci majunya kota-kota di Singapura, Jepang, dan negara-negara maju lainnya.

Di kota-kota tersebut, hukum membentuk sistem perilaku, dan sistem perilaku ini kemudian membentuk keajegan-keajegan dalam sistem kehidupan. Pengalaman kota-kota yang maju tersebut membuktikan bahwa pembentukan hukum yang baik, ditopang oleh penegakan hukum tanpa pandang bulu, dapat mengantarkan kota-kota di seluruh penjuru dunia menjadi mercusuar dunia.

Kadang kita menganggap lalu pembangunan hukum ini. Kadang kita kemudian berkilah bahwa penegakan hukum yang menjadi masalah. Namun kita tidak melihat dan mencari tahu mengapa penegakan hukum tidak berjalan. Kita kadang menganggap bahwa penyelesaian hukum secara formal dengan acara yang formal telah menyelesaikan permasalahan hukum yang ada. Namun ternyata penyelesaian formal yang tidak membumi tersebut tidak memadamkan benih-benih konflik hukum yang ada.

Berkilah merupakan hal yang mudah dan biasa, namun memperbaiki diri dan berubah adalah hal yang tersulit. Masyarakat demokrasi yang matang akan mengetahui pemimpin mana yang akan ditinggalkan, dan pemimpin mana yang harus terus diperjuangkan. Dengan kewenangan Provinsi yang semakin luas pasca disahkannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, banyak pekerjaaan rumah bagi pak gubernur. Empat tahun tidaklah lama dan masa bulan madu itu sudah selesai lama.

BAB XIII

PENGUATAN HUKUM DALAM PENYELESAIAN KONFLIK DI LAMPUNG

Pendahuluan

Konflik sosial antarkampung kembali terjadi di Provinsi Lampung. Kamis (27/11), terjadi pembakaran terhadap puluhan rumah warga Dusun Tanjungrejo, Kecamatan Anak Tuha, Kabupaten Lampung Tengah. Konflik yang terjadi di Anak Tuha ini seperti membuka kembali luka lama konflik yang tak kunjung usai di Lampung. Luka yang kembali terbuka seakan membalik kembali lembaran-lembaran ingatan kita akan konflik terdahulu di Lampung yaitu di Lampung Selatan (2011, 2012, 2013, dan 2014); Lampung Timur (2012), Lampung Utara (2012), Tanggamus (2014), dan Lampung Tengah (2010, 2011, 2012, dan 2014).

Rentetan konflik tersebut terkadang menggelitik dan menggiring alam bawah sadar kita untuk bergumam, "bisakah kita memutus rantai konflik di Lampung? Benarkah Lampung tidak akan bisa keluar dari mimpi buruk konflik sosial selamanya? Dahulu, negeri ini adalah tanah harapan, dan akan tetap demikian.

Setelah beberapa penulis kolom sebelumnya membahas pengendalian konflik di Lampung melalui perspektif ilmu sosial dan budaya, saya berusaha menguraikan pentingnya penguatan hukum secara komprehensif dalam pengendalian konflik di Lampung. Saya menganggap tema ini masih relevan mengingat sejarah konflik sosial di Lampung yang sangat panjang.

Bonding dan Bridging Social Capital

Para budayawan, akademisi, aktivis, dan pengamat sosial Lampung menekankan dua hal penting sebagai penyebab dari konflik di Lampung, yaitu: pertama, proses integrasi yang belum tuntas, dan proses perdamaian dan rekonsiliasi yang elitis dan tidak menyentuh akar rumput. Dua penyebab ini kemudian memunculkan trauma dan bibit-bibit konflik di masa depan, seperti api dalam sekam.

Dengan kondisi demikian, maka negara sudah seharusnya memberikan ruang yang lebih memadai untuk terjadinya proses dialektika antar kelompok etnik di masyarakat, sehingga antara satu komunitas dengan komunitas lainnya dapat saling menghargai, memahami, dan bekerja sama. Di titik inilah pentingnya berpaling ke *social capital.*

Social Capital adalah kekuatan yang menggerakkan masyarakat, terbentuk melalui berbagai interaksi sosial dan institusi sosial. Menurut salah satu penggagas *social capital*, Robert Putnam, *social capital* adalah bagian dari organisasi sosial berupa hubungan sosial dan rasa saling percaya yang memfasilitasi koordinasi dan kerjasama untuk kepentingan bersama.

Putnam membuat perbedaan antara dua jenis *social capital* yaitu *bonding* dan *bridging social capital. Bonding* terjadi ketika suatu kelompok menguatkan ikatan berdasarkan kesamaan tertentu misalnya bersosialisasi usia yang sama, ras yang sama, agama yang sama, dan sebagainya. Tetapi untuk menciptakan masyarakat yang damai di negara multi-etnis yang beragam, dibutuhkan jenis *social capital* yang kedua yaitu *bridging*. Bridging adalah proses interaksi sosial yang menjembatani kepentingan-kepentingan antar kelompok. *Bonding* akan menguatkan kohesi kelompok ke dalam, sedangkan *Bridging* akan menurunkan tensi ketegangan antar kelompok, bahkan dalam tingkatan lebih lanjut akan meningkatkan kerjasama dan kerukunan antar kelompok yang

berbeda. Oleh karena itu, pendekatan *bonding* dan *bridging* akan sangat menentukan untuk memutus rantai konflik yang tak kunjung usai.

Penguatan Hukum Secara Komprehensif

Penguatan hukum selalu terdengar klasik dan utopis, namun apabila ditelaah secara seksama, penguatan hukum secara komperehensif diperlukan untuk memutus rantai konflik yang tidak berkesudahan. Penguatan hukum secara komprehensif mempunyai dua elemen yang penting yaitu: pertama, penegakan hukum yang berkeadilan dan tidak pandang bulu. Kedua adalah penguatan legislasi yang komprehensif demi tercapainya *bridging social capital.*

Saya mulai pembahasan mengenai penegakan hukum yang tidak pandang bulu. Pengakuan beberapa informan dalam konflik di lampung tengah menyatakan bahwa kurangnya penegakan hukum mengakibatkan masyarakat kampung memulai hukumnya sendiri. Tumpukan kekecewaan dari kurangnya penegakan hukum menjadi sekam yang siap disulut, bahkan oleh api sekecil apapun. Dengan demikian, POLRI dalam hal ini, harus siap mengevaluasi penegakan hukum di tiap Polsek, terutama di titik-titik rawan konflik. Penegakan hukum yang tidak pandang bulu akan menurunkan ketegangan antar kelompok dan secara tidak langsung akan membuat jembatan komunikasi antar kelompok/kampung.

Selain penegakan hukum yang berkeadilan, penguatan hukum secara komprehensif mensyaratkan penguatan legislasi yang bisa mendorong terwujudnya *bridging social capital.* Saya mendapat informasi bahwa saat ini Pemerintah Provinsi Lampung sedang menyiapkan dua Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang Rembug Pekon dan Pengendalian Konflik. Kedua Raperda ini menjadi sangat penting dalam memutus rantai konflik saat ini. Saya melihat terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah Provinsi Lampung dalam perumusan Raperda ini.

Saat ini, sudah terlalu banyak Peraturan Daerah (Perda) yang terbentuk merupakan peraturan yang bersifat sangat teknis, mementingkan formalitas dan jauh meninggalkan substansi tujuan yang ingin dicapai. Pada akhirnya Perda semacam ini tidak lebih baik dari ikrar damai yang formalistis. Jangan sampai Perda Konflik dan Perda Rembug Desa bernasib sama. Selain itu, Perda Konflik harus bisa menjadi norma yang mengatur tidak hanya penyelesaian konflik, namun juga berisi norma yang mengatur tahap pencegahan dan pasca konflik, serta posisi pemerintah daerah dan masyarakat termasuk masyarakat adat, dalam tiap tahap konflik.

Terakhir, Perda harus dirumuskan dengan baik, tidak terburu-buru, dan melibatkan pihak-pihak terkait secara luas. Biasanya, perda dibentuk hanya di atas meja dan menjadi monopoli satu atau beberapa orang tertentu, sehingga norma yang dirumuskan dibangun jauh dari realitas yang ada. Perda semacam ini sudah dapat dipastikan tidak akan berdaya, dan hanya menjadi konsep ideal di atas langit akademik. Oleh karena itu diperlukan proses yang memungkinkan terciptanya *assessment* yang komprehensif dari tiap-tiap perumusan norma meliputi FGD, seminar, jaring asmara, survey, kuesioner, wawancara, dan uji sahih. Saya menyebut proses ini dengan nama *Article Impact Assessment Model.* Dengan model ini, *field research* mutlak diperlukan untuk menguji pengandaian hukum yang telah dirumuskan dalam norma-norma. Keterlibatan pihak-pihak secara luas juga mutlak diperlukan, baik akademisi lintas disipliner, budayawan, pusat-pusat riset termasuk *lampungologi*, aparatur pemerintah, tokoh masyarakat, maupun masyarakat yang pernah terlibat konflik.

Dengan penguatan legislasi secara komprehensif, hasil akhir yang dituju adalah Perda Konflik yang mempunyai keselarasan antara substansi ideal secara filosofis, hasil yang nyata secara sosiologis, dan taat secara yuridis. Tujuan final adalah terciptanya *bridging social capital* yang akan memutus dendam dan merangkai integrasi.

BAB XIV

AWAN MENDUNG PEMBERANTASAN KORUPSI DI LAMPUNG

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan ini sudah jauh hari menjadi jantung dalam cita-cita kemerdekaan Indonesia. Namun demikian, cita negara hukum sampai saat ini masih menjadi impian belaka. Dalam hal ini, langit Indonesia masih dipenuhi awan mendung pemberantasan korupsi. Potret buram tersebut terlihat dari banyak terungkapnya tindak pidana korupsi mulai melalui operasi tangkap tangan, laporan dari masyarakat, maupun melalui penyidikan biasa.

Selain dari jumlah yang terus meningkat, skala maupun karakter tindak pidana korupsi semakin masif dan beragam. Kanker korupsi tersebut terus menyebar dari tingkat pusat hingga daerah, dari eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif. Termasuk juga melibatkan para petinggi partai penguasa, pejabat, sampai level rakyat. Tulisan ini secara khusus akan mengulas mengenai pemberantasan korupsi di tahun 2016 dan melakukan proyeksi akan masa depan pemberantasan korupsi di masa depan termasuk model pemberantasan yang harus diinisiasi.

CATATAN TAHUN 2016

Di tingkat internasional, Lembaga Transparency International (TI) menempatkan Indonesia di peringkat ke 88 dengan skor CPI 36 dari skor maksimal 100. Skor ini

menempatkan Indonesia masih di bawah rata-rata skor persepsi dunia.

Gambaran nasional kuantitatif yang dicatat Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sampai awal November 2016 menunjukkan kenaikan tajam perkara korupsi dibandingkan 2015. Misalnya, penanganan tindak pidana korupsi tahap penyidikan naik dari 57 menjadi 81 kasus dan penuntutan naik dari 62 menjadi 70 kasus. Apabila ditambah perkara sampai hari terakhir 2016, kenaikannya semakin menyedihkan. Terlebih kita melihat fakta penangkapan dan penahanan yang dilakukan oleh KPK pada akhir tahun 2016, salah satunya adalah penahanan Bupati Tanggamus Bambang Kurniawan. Penahanan Bambang Kurniawan dan OTT terhadap Sri Hartini, Bupati Klaten, Jawa Tengah, periode 2016-2021 menjadi bukti bahwa kanker korupsi sudah sangat dalam merasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Di Lampung sendiri, catatan Polda Lampung menunjukkan bahwa telah dilakukan penanganan 19 kasus tipikor selama 2016. Dari jumlah itu, penyelesaian tipikor sebanyak 27 kasus. Angka penyelesaian tersebut termasuk kasus pada 2015. Jumlah ini naik jika dibandingkan tahun lalu yang hanya 17 kasus. Sementara itu di sisi lain, pada tahun 2016 Kejaksaan Tinggi Lampung melakukan penyidikan terhadap 42 kasus tipikor. Dari angka itu, tersisa 12 kasus dalam tahap penuntutannya. Dari 42 kasus itu berhasil diputus 30 dari seluruh perkara di Lampung, termasuk di kabupaten/kota.

LBH Bandar Lampung mencatat bahwa sejak Desember 2014 sampai saat ini data kasus korupsi yang masih berjalan maupun sudah diputus berdasarkan laman Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Negeri Tanjungkarang terdapat 100 perkara tipikor.

Fakta empirik di atas menunjukkan bahwa pemberantasan korupsi masih jauh dari harapan. Jika dirata-rata tidak lebih dari 5 kasus korupsi per kabupaten/kota dapat ditindak oleh korps penegak hukum di Lampung. Bisa jadi,

terkuaknya tindak pidana korupsi sepanjang 2016 hanya karena mereka bernasib sial atau kurang beruntung. Misalnya Gratifikasi yang dilakukan Bupati Tanggamus hanya bisa terjadi ketika sebagian anggota DPRD mau melaporkan gratifikasi yang dilakukan oleh Bambang Kurniawan. Artinya, korupsi di Lampung semacam puncak gunung es betapa masifnya kanker korupsi di daerah.

Selain itu, perkara korupsi yang dibidik oleh penegak hukum di Lampung berpusar pada dinas-dinas yang memiliki struktur anggaran gemuk misalnya dinas PU, dinas kesehatan dan dinas pendidikan. Hal ini terlihat dari kasus-kasus pengadaan infrastruktur, korupsi pengadaan alkes dan dana dinas pendidikan di beberapa kabupaten yang terbukti dikorupsi oleh pejabat di dinas tersebut. Kita tentu berharap bahwa penegak hukum tidak melakukan tebang pilih dan sengaja mengincar dinas-dinas tertentu yang memiliki struktur anggaran lebih besar dibanding dinas lainnya.

Korupsi diyakini terjadi di setiap lini sehingga model pemberantasan yang bersifat rutinitas hanya akan bernasib sama seperti menggarami air lautan. Hilang tidak bermakna.

MENATAP TAHUN 2017

Catatan tahun 2016 menunjukkan bahwa perjuangan kita melawan korupsi masih jauh. Di tahun 2017, kita masih menggantungkan harapan kepada KPK. Hal ini sesuai data Transparansi Internasional yang menyatakan bahwa peningkatan indeks korupsi Indonesia ini dipengaruhi oleh pencegahan korupsi yang dinilai efektif oleh KPK. Perlu diingat bahwa sebelum adanya KPK, indeks korupsi Indonesia hanya berada di nilai 19, sampai akhirnya beranjak naik pelan-pelan sampai posisi 36 saat ini.

Gantungan harapan kepada KPK menjadikan proyeksi tahun 2017 akan sama dengan tahun 2016. Oleh karena itu kita tentu berharap bahwa Kepolisian dan Kejaksaan dapat meningkatkan daya gebrak terhadap pemberantasan korupsi

sehingga pemberantasan korupsi dapat menjadi pukulan simultan bagi pelaku dan memecah puncak es sehingga korupsi dapat ditekan dengan lebih masif.

Korupsi telah menggerogoti kesejahteraan rakyat. Kesulitan ekonomi dan distribusi kesejahteraan yang sangat timpang saat ini menjadi salah satu indikator bahwa kekayaan negara hanya dinikmati oleh kelompok tertentu. Hal ini membuktikan bahwa proses hukum terhadap korupsi selama ini tak mampu sepenuhnya memberikan efek jera.

Hal ini diperparah dengan penjatuhan hukuman yang tergolong ringan untuk mampu memberikan efek jera. Catatan ICW menunjukkan bahwa sebagian besar kasus korupsi berakhir pada hukuman 1-2 tahun penjara dan hanya kurang dari 5 kasus yang berakhir dengan hukuman sangat berat. Hal ini tentu saja tidak akan mempu memberikan daya pukul maksimal bagi pelaku korupsi. Terlebih dengan citra buruk lembaga pemasyarakat yang dapat dibeli sehingga pelaku korupsi dapat dengan nyaman menjalani hukumannya.

Dengan demikian, awan mendung pemberantasan korupsi diprediksi masih akan menggantung di Lampung pada tahun ini. Pembuktian para penjaga keadilan akan bergantung pada penyelesaian kasus korupsi yang sudah diproses ataupun yang masih belum terkuak. Kita akan menunggu apakah kasus reklamasi teluk lampung akan menuju muaranya, kita juga masih akan menunggu penyelesaian kasus-kasus lain seperti penyelesaian Pasal SMEP dan tertundanya sertifikasi guru. Ini semua jika tidak selesai akan terus menjadi akumulasi awan mendung di langit Provinsi Lampung sebagai bagian dari negara hukum Indonesia yang menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya.

BAB XV

FLYOVER SIAPA YANG PUNYA?

Perseteruan antara Pemerintah Provinsi Lampung dan Pemerintah Kota Bandar Lampung terkait pembangunan flyover di depan Mall Bumi Kedaton ruas Jalan ZA Pagar Alam dan Jalan Teuku Umar semakin meluas dan panas. Yang menarik adalah sengketa ini diwarnai oleh semakin menggeliatnya aroma pilgub 2018 yang akan mengadu kedua kepala daerah yang bersengketa. Bahkan, perseteruan antar pemerintahan ini telah menyeret kewibawaan pusat di daerah.

Sengketa flyover dimulai sejak surat bernomor 551/1267/V.13/2017 tertanggal 7 Juni dikirimkan pemerintah provinsi Lampung ke pemerintah kota Bandar Lampung. Surat tersebut berisi permintaan agar Pemkot menghentikan kegiatan pembangunan flyover karena belum memenuhi syarat-syarat kelengkapan pembangunan dan serah terima pelimpahan pengelolaan aset jalan nasional itu belum tuntas. Surat itu didasari surat Kepala Balai Besar Pelaksana Jalan Nasional V Direktorat Bina Marga Kementrian PUPR Nomor PW.04.01-Bbs/145 mengenai pemenuhan syarat-syarat kelengkapan dokumen Readiness Criteria seperti feasibility study (FS), detail engineering design (DED), analisis dampak lingkungan (AMDAL), dan analisis dampak lalu lintas (Andalalin).

Pemerintah Kota sendiri tidak menghiraukan surat tersebut dan terus melanjutkan pembangunan flyover. Sikap Pemerintah Kota didukung oleh DPRD Kota Bandar Lampung yang memastikan pembangunan flyover akan terus berjalan karena pembangunan flyover sudah melalui kajian dan mekanisme pengesahan anggaran oleh DPRD.

Sengketa pembangunan flyover saat ini kemudian meningkat ke tingkat yang lebih tinggi. Hal ini berkaitan dengan penolakan Pemerintah Kota Bandar Lampung terhadap surat Nomor HK.05.02-Mn/ 656 yang dikirimkan oleh Kementerian PUPR mengenai pelaksaan pembangunan flyover di ruas jalan nasional. Sengketa ini kemudian berlanjut, meluas dan panas sampai sekarang.

Sengketa ini bisa dikaji dari berbagai sudut pandang, baik dari sudut perekonomian, sosial politik, teknik, tata ruang, hukum dan lain sebagainya. Tulisan ini akan membahas mengenai sengketa flyover dari segi hukum dan berusaha memisahkan analisis hukum dari unsur-unsur politik dan sosial ekonomi.

Indonesia adalah Negara Hukum

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum, ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan ini mensyarakatkan bahwa hukum harus dipegang teguh dan setiap warga negara, dan aparatur negara harus mendasarkan tindakannya pada hukum.

Hal ini juga ditegaskan oleh UU Administrasi Publik (AP) yang mengikat pejabat pemerintahan di semua tingkatan. UU AP dalam Pasal 5 mengatur dengan tegas bahwa Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan harus berdasarkan asas legalitas. Ketentuan ini mengandung makna bahwa peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar tindakan harus dipegang teguh oleh pejabat pemerintahan. Suzzeta (2006) menambahkan bahwa ketaatan pada aturan hukum merupakan elemen utama dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan good governance.

Hal ini diperkuat dengan ketentuan karena sumber kewenangan pejabat pemerintahan berasal dari atribusi kewenangan, delegasi kewenangan, dan mandat kewenangan.

Ketiga sumber kewenangan tersebut jika ditarik lebih dalam lagi tidak lain adalah hukum dan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, setiap Pejabat Pemerintahan memiliki hak untuk menggunakan Kewenangan serta menyelenggarakan aktivitas pemerintahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam analisis contrario, maka pejabat pemerintahan tidak dapat menyelenggarakan aktivitas pemerintahan di luar kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, sengketa pembangunan flyover bisa dikembalikan ke hak kewenangan dalam menyelenggarakan aktivitas pemerintahan. Penulis mengambil tiga Peraturan Perundang-Undangan sektoral untuk melakukan analisis kewenangan pembangunan flyover, yaitu UU Pemerintahan Daerah beserta turunannya, UU Administrasi Publik beserta turunannnya, dan UU Jalan beserta turunannya.

Kewenangan Siapa?

Dalam konteks implementasi desentralisasi di negara yang menganut sistem kesatuan (unitary state), maka penyelenggaraan perencanaan wilayah kota tidak dapat dilepaskan begitu saja dengan kebijakan, manajemen dan strategi pembangunan di tingkat nasional. Keterkaitan tersebut karena perencanaan yang diimplementasikan melalui kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, selalu berperan dan diperlukan sejauh apapun kemajuan yang telah dicapai oleh suatu negara.

Hubungan antar tingkat pemerintahan daerah di Indonesia saat ini telah di atur dalam garis tegas pengaturan hukum mengenai kewenangan masing-masing. UU Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dilakukan sesuai kewenangan masing-masing tingkat pemerintahan.

Peraturan Perundang-Undangan tentang Jalan telah mengatur tegas bahwa Wewenang penyelenggaraan jalan ada pada Pemerintah dan Pemerintah Daerah. Wewenang penyelenggaraan jalan oleh Pemerintah meliputi penyelenggaraan jalan secara umum dan penyelenggaraan jalan nasional. Sementara Wewenang penyelenggaraan jalan oleh pemerintah daerah meliputi penyelenggaraan jalan provinsi, jalan kabupaten/kota, dan jalan desa sesuai tingkatannya. Penyelenggaraan jalan yang dimaksud oleh hukum tersebut meliputi pengaturan, pembinaan, pembangunan, dan pengawasan secara makro sesuai dengan kebijakan nasional. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa kewenangan penyelenggaraan jalan nasional termasuk pembangunan flyover di ruas jalan nasional ada pada kementerian PUPR.

Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan demikian tidak dapat serta merta melakukan penyelenggaraan jalan nasional hanya dengan atas nama pembangunan. Pemerintah Kota Bandar Lampung hanya bisa melaksanakan penyelenggaraan jalan melalui tugas pembantuan dalam bentuk mandat kewenangan.

Apakah kemudian pemerintah atasan dapat langsung membongkar pelaksaan pembangunan flyover? UU AP mengatur mengenai penyelesaian dalam dua tingkatan. Pertama adalah penyelesaian yang dilakukan oleh atasan pejabat pemerintahan. Dalam kasus flyover, maka penyelesaian sengketa kewenangan dilakukan oleh Presiden selaku atasan Kepala Daerah. Jalan kedua adalah menguji melalui pengadilan. Ketentuan ini diatur dalam UU AP yang mengatur bahwa Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan dengan melampaui Wewenang serta Keputusan dan/atau Tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan secara sewenang-wenang tidak sah apabila telah diuji dan ada Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Oleh karena itu, penulis menghimbau para pihak untuk melakukan penyelesaian-penyelesaian melalui mekanisme yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini penting ketimbang mengobarkan api perseteruan melalui perang di media massa dan demo-demo yang kontraproduktif terhadap pembangunan. Warga Bandar Lampung tentu berharap bahwa pemimpin-pemimpin yang telah terpilih secara demokratis memilih hukum sebagai panglima dalam penyelesaian sengketa pembangunan flyover.

BUKU 4

MENGAYOMI HUKUM LOKAL

BAB XVI

MENGAYOMI ADAT LAMPUNG MELALUI MODEL TRIPLE HELIX

Gerakan Kembali Ke Adat

Gelombang reformasi dan demokratisasi yang bergulir di Indonesia telah memberikan *trickle down effect* yang sangat nyata. Kita patut bersyukur bahwa arus reformasi pada tahun 1998 kemudian memunculkan kembali gerakan-gerakan untuk kembali ke daerah, tempat dimana hukum asli dan peradaban Indonesia berada. Gerakan kembali ke adat ternyata memberkan hasil yang sangat baik. Keberhasilan adat yang paling fenomenal adalah kemampuannya menyelesaikan masalah konflik tanah pasca tsunami Aceh dan kearifannya dalam hal konservasi dan perlindungan lingkungan.

Gerakan kembali ke adat kemudian menjadi trigger terbentuknya Aliansi Masyarakat Adat Nusantara dalam lingkup nasional dan Majelis Penyimbang Adat Lampung dalam lingkup Provinsi Lampung. Pada akhirnya, gerakan ini menjadi gelombang dan energi yang sangat masif, memenuhi seluruh ruang diskusi dan literasi di dunia nyata maupun dunia maya.

Bersamaan dengan hal tersebut, pada tahun ini, Provinsi Lampung akan merayakan hari jadinya yang ke-51. Sungguh, 51 tahun merupakan suatu usia panjang perjalanan emas suatu daerah, yang tentunya harus diukur dengan indikator emas juga. Salah satu indikator emas bagi suatu daerah adalah bagaimana daerah tersebut dapat menjaga keadaban terhadap pelestarian dan pembangunan adat dan budaya.

Dalam konteks keadaban terhadap adat dan budaya tersebut, tulisan ini akan mengulas kondisi saat ini dan bagaimana model triple helix perlu didorong untuk mengayomi adat dan budaya Lampung.

Keadaban terhadap Adat dan Budaya Lampung

Satu abad yang lalu, Van Volenhoven mengingatkan kita semua bahwa Indonesia memiliki hukumnya sendiri yang berakar dari masyarakatnya sendiri. Van Vollenhoven dengan lantang berjuang agar pemerintah dan masyarakat Belanda dapat melihat cara rakyat pribumi hidup dalam hukum, adat, dan budayanya sendiri. Selain Van Vollenhoven, adat dan budaya Indonesia banyak diteliti dan dicatat oleh banyak orang asing, misalnya Thomas Stanford Raffles. Sementara di Lampung sendiri, adat dan budaya Lampung telah dicatat oleh Zollinger lebih kurang satu abad yang lalu dan disajikan dengan apik oleh Ibu Frieda dalam kolom Lampung Tumbai di Lampung Post setiap minggunya.

Bagi saya sendiri, ulasan-ulasan dalam Lampung Tumbai menjadi bukti akan tingginya peradaban masyarakat Lampung sejak dahulu. Hal ini dibuktikan dengan adanya aksara, kesenian, dan hukum adat Lampung yang telah terbentuk, jauh sebelum kedatangan orang asing ke Lampung. Keadaan yang menunjukkan tingginya tingkat peradaban masyarakat Lampung ternyata tidak berkembang di alam kemerdekaan, bahkan cenderung menurun kalau tidak dikatakan mati.

Peradaban Lampung seakan tenggelam seiring homogenisasi dalam *imagined community* ala orde baru. Generasi muda lampung-pun seakan alergi akan adat budaya lampung dan mulai berkiblat pada modernisasi. Hal ini di satu sisi menunjukkan kesuksesan orde baru dalam membangun nasionalisme; namun di sisi lain, mengancam keberlanjutan dan kelestarian adat budaya Lampung.

Untuk aksara dan bahasa sendiri misalnya, generasi muda yang dididik di perkotaan sangat sedikit yang memahami aksara dan bahasa Lampung. Hal ini menimbulkan efek domino akan ketidakpedulian terhadap aksara dan bahasa. Tentu Masih ingat dalam ingatan kita kejadian kelirunya penggunaan aksara Lampung di Gerbang Selamat Datang Kota Bandar Lampung. Hanya orang-orang tertentu yang mengetahui kesalahan yang terdapat di gerbang tersebut.

Tidak pula bisa kita tinggalkan kesenian Lampung berupa pantun, syair dan jenis kesenian lain yang hanya dilestarikan oleh kalangan dan orang-orang tertentu. Padahal sepanjang pengetahuan saya, Dewan Kesenian Lampung (DKL) sudah berusia 21 tahun. Usia tersebut ternyata tidak berbanding lurus dengan peningkatan, pelestarian, dan pembangunan kesenian Lampung.

Terakhir tentu saja hukum adat yang semakin lama semakin hilang. Padahal dari sudut sejarah hukum, masyarakat Lampung sudah mengenai metode sistematisasi hukum, yang tercermin dalam kitab-kitab hukum adat Lampung. Jika dibandingkan dengan eropa yang telah mengembangkan sistematisasi hukum dalam bentuk kodifikasi pada tahun 1600an, maka dapatlah kita bayangkan betapa tingginya peradaban Lampung dalam bidang hukum. Hukum-hukum asli dalam bentuk hukum adat tersebut masih banyak yang bertahan hidup dan menjadi rujukan untuk memecahkan banyak masalah dalam masyarakat di daerah.

Dengan demikian, merujuk dari beberapa contoh tersebut, sudah saatnya kita membangun pemikiran dan sinergisitas untuk melakukan upaya-upaya rill yang mengayomi adat budaya Lampung, agar adat budaya Lampung tidak hilang ditelan zaman. Namun sayangnya, peminat pembangunan dan pelestarian adat dan budaya saat ini belum bersinergi. Semua pihak sepertinya nyaman dalam zonanya sendiri. Oleh karena itu, saya mendorong adanya sinergisitas dari seluruh pemangku kepentingan melalui model triple helix.

Triple Helix Model dan Pengayoman Adat

Model triple helix sebenarnya merupakan model yang digunakan dalam pengembangan inovasi. Model ini diperkenalkan pada tahun tahun 1998 dan 2000 oleh Etzkowitz dan Leydesdorff sebagai strategi pengembangan inovasi. Model *Triple Helix* menekankan bahwa interaksi antara universitas, industri, dan pemerintah merupakan kunci utama bagi peningkatan kondisi yang kondusif bagi inovasi. Berbeda sedikit dengan model orisinal dari triple helix, model yang saya kembangkan adalah sinergisitas interaksi antara pemerintah, universitas, dan peminat budaya Lampung.

Sinergi triple helix dalam model saya ini sangat dimungkinkan, terutama karena banyaknya perhatian terhadap adat dan budaya Lampung dari pihak universitas melalui akademisi dan peneliti, dan dari pihak peminat budaya yang tidak henti-hentinya menyuarakan perlunya perhatian dan pelestarian adat budaya Lampung. Di sisi lain, peran pemerintah daerah perlu lebih didorong dalam sinergisitas tersebut.

Pemerintah Daerah dapat memberikan pengakuan dalam bentuk regulasi dan kebijakan yang mengayomi adat budaya Lampung. Langkah ini akan berdampak terhadap eksistensi, penguatan, dan perlindungan adat budaya Lampung. Oleh karen itu tidak tepat pula jika Pemprov Lampung mengabaikan adat budaya Lampung dalam perayaan HUT Lampung. Universitas Lampung dapat menguatkan Pusat Studi Lampung dan mendorong lembaga riset ini untuk melakukan kajian-kajian adat budaya Lampung secara lebih mendalam. Sementara peminat adat budaya Lampung harus dijadikan partner dalam realisasi kebijakan pemerintah daerah dan riset-riset universitas tersebut.

Lampung sudah memasuki fase darurat adat budaya, dibutuhkan sinergisitas melalui model triple helix untuk mengayomi adat budaya Lampung.

BAB XVII

HART'S PRIMARY RULES DI LAMPUNG BARAT

PENDAHULUAN

Negara hukum adalah cita-cita konstitusional kita sebagai bangsa yang telah merdeka sejak lama. Namun keadaan negara yang masih jauh dari nilai negara hukum adalah suatu fakta tersendiri. Saat ini, bisa dikatakan bangsa Indonesia masih belum dapat keluar dari krisis supremasi hukum. Kasus korupsi yang banyak sekali terungkap, tindak kekerasan terhadap perempuan dan anak yang terjadi, dan potret ketidakadilan didepan hukum, ditambah dengan maraknya narkoba, pencurian, pembegalan, perampokan, dan tindak kejahatan lainnya.

Keadaan karut marut hukum dan masyarakat ini mewarnai kehidupan berbangsa dan bernegara sehari-hari di Indonesia. Keadaan ini menggambarkan bahwa secara umum, hukum belum menjadi instrumen untuk menciptakan tertib sosial masyarakat dan instrumen pembangunan berbangsa dan bernegara. Padahal sejatinya, hukum merupakan instrumen untuk mencapai hal tersebut.

Di Provinsi Lampung sendiri, gambaran kriminalitas umum menjadi potret tersendiri. Begal, pencurian, penculikan, pemerkosaan, dan kejahatan dengan kekerasan menjadi wajah provinsi ini, Lampung adalah gambaran kejahatan dengan kekerasan. Namun yang menarik, di salah satu kabupaten di provinsi ini, terdapat satu kabupaten yang memiliki tingkat kriminalitas yang cukup rendah, yaitu Kabupaten Lampung Barat.

Tulisan kali ini akan mencoba melihat keberhasilan hukum Kabupaten Lampung Barat dari kacamata analisis primary dan secondary rules HART. Fenomena primary rules

di Kabupaten Lampung Barat mungkin bisa menjadi catatan penting bagi peningkatan kualitas pembangunan hukum di Lampung.

KEGAGALAN MANTRA POSITIVISME HUKUM

Sebagai negara hukum, Indonesia akan menata tertib hidup dan kehidupan dalam bermasyarakat, berbangsa dan bernegara menggunakan aturan hukum yang berkeadilan. Bangsa Indonesia akan membangun tatanan kehidupan bersama dalam wadah negara Indonesia yang demokratis dan didasarkan *national legal order* yang berkeadilan. Pembangunan bangsa dan negara dengan demikian juga harus disertai dengan pembangunan hukum. Sebagai negara yang mewarisi tradisi hukum eropa kontinental, pembangunan legislasi merupakan sesuatu yang sentral dalam pembangunan hukum. Pembangunan legislasi sangat erat dengan positivisme hukum dimana hukum dipandang sebagai suatu tatanan perintah dan sanksi hukum. Tatanan perintah dan sanksi hukum tersebut diformalisasikan dalam bentuk instrumen peraturan perundang-undangan.

Dalam konteks positivisme hukum, pemahaman dasar mengenai hukum dalam makna instrumentalis kemudian menemukan tempatnya. Hukum dalam makna ini dipahami sebagai sarana pembangunan dan mencapai tujuan pembangunan, namun kadang kaku dan tanpa jiwa. Dengan ini, maka ide tentang hukum tidak lagi sebagai norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat namun sebagai instrumen kata-kata hukum dalam bentuk perintah dan sanksi.

Kondisi hukum seperti ini menjadikan hukum menjadi kehilangan jiwa, masyarakat mematuhi hukum karena ada perintah dan sanksi tersebut, bukan karena merasa bahwa hukum adalah perangkat keadilan yang harus diikuti. Ketika sanksi dan perintah tersebut bisa diintervensi dengan kekuasaan dan sistem penegakan hukum yang korup, maka hukum menjadi tidak bernilai. Disinilah permasalahan dalam negara hukum kita, positivisme hukum telah membuat hukum menjadi kaku dan hampa akan nilai keadilan.

KEBANGKITAN ADAT DAN HART PRIMARY RULES

Positivisme hukum adalah hasil transplantasi hukum barat yang memandang kepastian hukum di posisi utama. Sementara itu Indonesia sebenarnya mempunyai tatanan hukum asli yang menempatkan keadilan dan keseimbangan kehidupan di posisi tertinggi. Namun memang selama kemerdekaan, bangsa ini telah galau akan pembangunan hukumnya sendiri, menoleh ke barat tanpa menimbang hukum asli kita sendiri.

Kita patut bersyukur bahwa arus reformasi pada tahun 1998 kemudian memunculkan kembali gerakan-gerakan untuk kembali ke daerah, tempat dimana hukum asli Indonesia berada. Hukum-hukum asli dalam bentuk hukum adat tersebut masih banyak yang bertahan hidup dan menjadi rujukan untuk memecahkan banyak masalah dalam masyarakat di daerah. Gerakan kembali ke adat ternyata memberikan hasil yang sangat baik. Keberhasilan adat yang paling fenomenal adalah kemampuannya menyelesaikan masalah konflik tanah pasca tsunami Aceh dan kearifannya dalam hal konservasi dan perlindungan lingkungan.

Lampung Barat adalah bagian dari kebangkitan adat itu sendiri. Hukum adat dan nilai adat yang dipandang tinggi di Lampung Barat bisa menjadi analisis sendiri bahwa masyarakat di Kabupaten ini menjunjung nilai-nilai keadilan yang ada dalam masyarakat, jauh di atas positivisme hukum.

Hukum adat sebenarnya sangat berkaitan dengan teori HART mengenai hukum. Hart membagi hukum dalam dua keluarga besar Primary dan Secondary Rules. Primary Rules menurut Hart adalah sistem hukum primer yang merujuk pada sistem hukum kebiasaan atau hukum adat. Hart mengamati bahwa orang-orang merasakan kewajiban untuk mematuhi hukum bukan karena perintah yang disertai oleh ancaman sanksi, namun karena substansi nilai keadilan dan validitas hukum adat itu sendiri yang mengikat hati mereka secara internal. Oleh karena itu masyarakat adat menerima keterikatan dengan hukum adat dan oleh karenanya merasa harus menjaga hukum tersebut tanpa melalui ancaman sanksi.

BELAJAR DARI LAMPUNG BARAT

Sebagai kontrol sosial, hukum berkedudukan sebagai aturan dan proses sosial yang mencoba mendorong perilaku yang baik dan berguna atau mencagah perilaku buruk. Berkaitan dengan kontrol sosial ini, hukum akan selalu terkait budaya hukum. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum.

Dalam konteks Lampung Barat, hukum adat dan keadatan menjadi salah satu sumber pemaknaan terhadap hukum itu sendiri. Primary rules yang tidak pernah terlihat dalam pembangunan positivisme hukum menemukan artinya di Kabupaten ini. Lampung Barat mengajarkan kepada kita bahwa menjaga hukum asli masyarakat adalah kunci dalam pembangunan hukum yang berkeadilan.

BAB XVIII

DESAIN PENCEGAHAN PEREDARAN NARKOBA DI LAPAS

LAPAS Darurat Narkoba

Narkoba sudah menjadi momok yang sangat menakutkan, terutama bagi Indonesia. Dalam tataran nasional, perang besar-besaran terhadap narkoba sudah dimulai dengan dieksekusi matinya pengedar-pengedar narkoba kelas hiu, baik pengedar kaliber nasional maupun kaliber internasional.

Perang masif tersebut perlu dilakukan karena peredaran narkoba telah menjadi masif dan sistematis. Dari segi jangkauan peredaran, narkoba ternyata tidak hanya beredar di wilayah perkotaan, namun juga banyak di wilayah pedesaan. Dari segi bentuk olahan narkoba, Kita tentu ingat bagaimana narkoba dijadikan olahan permen yang kemudian dikonsumsi oleh siswa SD. Dikatakan masif dan sistematis karena didukung dengan fakta bahwa peredaran narkoba sudah menembus benteng Lembaga Pemasyarakatan sebagai tempat pembinaan narapidana sebelum kembali ke masyarakat.

Lampost (13/05/15) misalnya, memberitakan bahwa peredaran narkoba di Bandar Lampung dikendalikan oleh salah satu narapidana narkoba di Way Hui. Peredaran tersebut dikendalikan melalui telepon seluler yang diselundupkan. Fenomena pengendalian peredaran narkoba di Lapas Way Hui merupakan fenomena gunung es di indonesia. Pengakuan Kepala Divisi Pemasyarakatan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kanwil Kemenkumham) Lampung Giri Purbadi kepada Lampost.co, Selasa (5/5/2015) bahwa selama April 2015 ada 1.348 jumlah kasus narkoba di 16

pemasyarakatan (LP) dan rumah tahanan (rutan) di wilayah Kemenkumham Lampung sudah cukup membuat kita bergidik.

Keadaan ini didukung oleh hasil penelitian BNN-Puslitkes UI 2014 yang menyatakan bahwa 75% peredaran narkoba dikendalikan dari dalam lembaga pemasyarakatan (LP). Narapidana yang berada dalam pengawasan petugas selama 24 jam, ternyata menjadi pengendali utama atas peredaran narkoba sebanyak 75%. Hal ini adalah sesuatu yang sangat memprihatinkan dan menyedihkan.

Kolom kali ini akan berdiskusi mengenai fenomena peredaran narkoba di Lapas termasuk kebutuhan untuk menciptakan desain pencegahan peredaran narkoba tersebut.

Model Peredaran Narkoba di Lapas

Peredaran Narkoba mempunyai banyak serba-serbi dengan banyak juga metode peredaran yang kadang melampaui kemampuan penegak hukum itu sendiri. Hal ini sangat jelas karena metode kriminal telah sangat berkembang dan selalu diperbaharui. Pengedar berlomba-lomba dengan penegak hukum untuk menciptakan metode peredaran yang paling aman.

Dalam ilmu perang, ada adagium bahwa tempat paling berbahaya adalah tempat teraman. Lapas merupakan *final destination* bagi seorang kriminal, dan di dalam lapas dengan banyak sipir atau pengawas, tentulah merupakan tempat yang berbahaya dalam melakukan tindak pidana. Dalam konteks inilah Lapas sangat sesuai dengan adagium tersebut. Namun hal ini benar-benar terjadi, penangkapan oleh unit narkoba Polda Lampung baru-baru ini menemukan bahwa pengedar di bandar Lampung dikendalikan oleh salah satu narapidana narkoba dari dalam Lapas Way Hui Peredaran narkoba dikendalikan dari dalam Lapas melalui perangkat-perangkat komunikasi tertentu, khususnya telepon seluler. (Lampost 13/05/15).

Selain dikendalikan dari dalam, narkoba juga beredar di dalam Lapas. Misalnya adalah terkuaknya narkoba yang diolah dalam bentuk dodol. Dalam kasus dodol ganja, penghuni Lapas Way Hui memesan dodol ganja tersebut untuk dipakai didalam Lapas bersama teman temannya. Peredaran narkoba dengan olahan berbentuk dodol ini belum ditemukan ditempat lain. Dengan mencampurnya dalam makanan yang dikirimkan, pengedar narkoba dapat mengecoh petugas.

Fenomena ini menandakan bahwa model peredaran narkoba yang dilakukan selalu berkembang mengikuti jaman. Model peredaran narkoba ke depan akan semakin berwarna dan semakin kompleks. Saat ini saja peredaran narkoba di Lapas sudah meningkat dengan model sistem multilevel marketing. Dengan kondisi ke depan yang kompleks dan berwarna tersebut, perlu dipikirkan desain pencegahan narkoba di Lapas.

Model Pencegahan Terpada

Pemutusan rantai peredaran narkoba di Lapas tentunya bertumpu pada Ditjen Pemasyarakatan Kemenkum dan HAM yang menjadi penanggung jawab atas pengelolaan LP di Indonesia. Model yang dibangun harus mempertimbangkan banyak hal termasuk di dalamnya *clustering* isolasi dalam bentuk sarana dan prasarana, penguatan SDM, penguatan regulasi, dan kerjasama antara lembaga.

Dalam hal sarana prasarana, perlu dipikirkan bagaimana mendesain dan mengisolasi para pengedar narkoba kelas hiu dengan penjahat-penjahat kelas teri sehingga Lapas tidak berfungsi sebagai sekolah pengedar dengan pengedar kelas hiu sebagai dosennya. Isolasi ini akan sangat berkaitan dengan sarana dan kapasitas Lapas sendiri.

Selain sarana prasarana tersebut di atas, penguatan SDM Lapas adalah hal yang paling menentukan dalam memutus rantai peredaran narkoba di Lapas. Hal ini sangat

jelas karena peredaran narkoba di Lapas terjadi karena kurangnya SDM yang ada baik kuantitas maupun kualitas.

Dari segi kuantitas, perbandingan pengawasan sipir terhadap narapidana sangatlah tidak wajar. Data tahun 2014 menyebutkan bahwa 687 narapidana di Lembaga Pemasyarakatan (LP) Narkotika Way Huwi Lampung, diawasi oleh 6 sipir; Artinya, 1 sipir mengawasi 113 napi. Kurangnya kuantitas ini tentu saja mengakibatkan lemahnya pengawasan dan memberikan peluang terjadinya penyimpangan. Data di Lapas Way Huwi nampaknya merupakan suatu gambaran umum Lapas di Indonesia. Selain dari segi kuantitas, kualitas SDM Lapas juga perlu dikuatkan. SDM Lapas misalnya perlu selalu meningkatkan pengetahuan dan dikuatkan dalam mengenali jenis-jenis narkoba terbaru dan model-model olahannya.

Dalam penguatan SDM, perlu dipikirkan dan dikaji model reward and punishment yang tepat kepada SDM Lapas. Hal ini disebabkan penyimpangan oleh SDM Lapas juga disebabkan masalah perekonomian dan integritas.

Sementara itu regulasi dan penegakannya harus menjadi bagian dari pencegahan dan pemutus peredaran narkoba. Misalnya adalah regulasi mengenai penggunaan telepon yang harus tegas dilarang atau diperketat. Hal ini dikarenakan temuan penelitian bahwa peredaran narkoba skala internasional dan domestik yang dikendalikan dari dalam Lapas hampir 90% diantaranya menggunakan komunikasi melalui ponsel. Dengan demikian, penegakan regulasi yang ketat sangat diperlukan, tidak hanya bagi para tahanan Lapas, tapi juga para sipir atau pihak Lapas, sehingga tidak tergiur memberikan fasilitas telepon seluler kepada para narapidana.

Terakhir adalah kerjasama dengan seluruh elemen yang diperlukan misalnya kepolisian, BNN, dan kalangan universitas. Kerjasama dengan kepolisian dan BNN sudah dilakukan dan telah menunjukkan beberapa hasil yang baik. Sementara itu model-model pencegahan harus dihasilkan

melalui kajian-kajian akurat yang dihasilkan oleh Universitas. Kelemahan kebijakan selama ini adalah tidak adanya basis riset yang kuat dalam menjalankan model pencegahan tertentu.

Kedepan, keseluruhan model pencegahan komprehensif ini harus terus dikembangkan dan diperbarui. Hal ini tidak lain dikarenakan model-model kejahatan selalu berkembang dan ini adalah keniscayaan dalam peredaran narkoba.

BAB XIX

MEMBANGUN PONDASI KPK DI DAERAH

Konstitusionalisme dengan ruh negara hukum idealnya menjaga bangunan negara ini. Syarat mutlak capaian itu tentu harus dengan terwujudnya supremasi hukum. Alih-alih menjadi negara dengan supremasi hukum, Indonesia mengalami paradoks konstitusionalisme dengan menjadi negara yang mempunyai indeks negara hukum yang sangat rendah. Beberapa penelitian mengenai indeks negara hukum menempatkan Indonesia kedalam rangking yang tidak begitu baik. Dari skala 1-10, survei dan analisis yang dilakukan Indonesia Legal Roundtable hanya memberikan angka 5,32 bagi Indeks Hukum di Indonesia. Angka ini menunjukkan bahwa Indonesia mengalami masalah hukum yang sangat akut.

Potret buram tersebut dapat kita lihat juga dari semakin ganasnya kanker korupsi di negeri ini. Yang lebih memprihatinkan lagi wabah korupsi tersebut terus menyebar dari tingkat pusat hingga daerah, dari eksekutif, legislatif dan bahkan yudikatif. Termasuk juga melibatkan para petinggi partai penguasa, pejabat, sampai level rakyat. Di Lampung misalnya, kita melihat bagaimana video pembagian upeti proyek oleh salah satu pejabat pemerintah daerah terekspos luas di dunia maya.

Untuk permasalahan korupsi, Lembaga Transparency International (TI) menempatkan Indonesia di peringkat ke 88 dengan skor CPI 36 dari skor maksimal 100. Skor ini menempatkan Indonesia masih di bawah rata-rata skor persepsi dunia. Di Asia Tenggara, Indonesia ada di bawah Singapura, Malaysia, dan Thailand. Skor tersebut meningkat dua poin dari tahun 2014 yang berada di peringkat ke 107. Transparansi Internasional menyatakan bahwa peningkatan

CPI Indonesia ini dipengaruhi oleh akuntabilitas publik yang meningkat dan juga pencegahan korupsi yang dinilai efektif oleh KPK. Perlu diingat bahwa sebelum adanya KPK, indeks korupsi Indonesia hanya berada di nilai 19, sampai akhirnya beranjak naik pelan-pelan sampai posisi 36 saat ini.

Hasil penelitian di atas menunjukkan bahwa Indonesia masih memerlukan daya gebrak yang lebih keras terhadap korupsi. Berkenaan dengan hal tersebut, Jokowi dan Kalla di dalam nawa cita ke-4 menegaskan menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat dan terpercaya. Jokowi lebih tegas lagi menginginkan KPK lebih maksimal memberantas mafia hukum di daerah.Untuk itu pula wacana pendirian perwakilan KPK di daerah digagas dan dimulailah pondasi pemberantasan korupsi di daerah.

Wacana mengenai perwakilan KPK di daerah sebenarnya telah lama menjadi ide para pegiat korupsi. Sejak tahun 2007, dengan mendasarkan pada data korupsi di daerah yang besar, ide pembentukan perwakilan KPK di daerah muncul, baik dari pegiat korupsi maupun dari KPK sendiri. Ide ini terus bergulir mulai dari kepemimpinan Antasari Azhar sampai Samad. Namun ide tersebut terkendala dengan kurangnya SDM dan keadaan-keadaan lain di lingkaran KPK sendiri. Kita mengetahui dan mengikuti bahwa KPK beberapa tahun belakangan memiliki banyak dinamika tersendiri dengan adanya cicak versus buaya dalam beberapa jilid. Keadaan ini membuat KPK kehabisan energi untuk memperluas dan memperbesar daya dobrak pemberantasan korupsi.

Seiring berjalannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, jumlah uang negara yang beredar di daerah semakin besar. Terlebih saat ini dimana pembangunan sudah bergeser ke desa dan dana desa menjadi sangat besar. Keadaan ini berbanding lurus dengan tingkat korupsi yang meningkat pesat di daerah, lebih besar dibanding pusat. Kasus yang terungkap di tingkat pusat pun jika kita cermati berawal dari daerah, mulai soal proyek pemerintah di daerah sampai soal

pilkada. Ketidakjelasan banyak kasus korupsi di daerah bisa menjadi petunjuk bahwa institusi penegak hukum di daerah kadang melempem dalam tugasnya membasmi korupsi.

Dalam paket kerangka hukum mengenai pemberantasan korupsi, UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK memberikan norma kebolehan untuk membentuk perwakilan di daerah provinsi. Hal ini diatur dengan jelas dalam Pasal 19 ayat (2) dalam BAB IV mengenai tempat kedudukan, tanggung jawab, dan susunan organisasi. Ketentuan ini memberikan dasar hukum yang kuat untuk membentuk perwakilan KPK di daerah terutama di tingkat provinsi.

Dengan berubahnya wacana pembentukan perwakilan menjadi program yang sudah mulai terlaksana, maka terdapat beberapa hal yang harus diperhatikan oleh KPK dalam membentuk perwakilan di daerah.

Hal yang harus diperhatikan pertama adalah SDM yang akan mengisi kantor perwakilan KPK di daerah. KPK harus memperhatikan dengan seksama bahwa kepala kantor haruslah orang yang memiliki integritas, pengalaman, dan independensi yang sangat kuat. Kita mengetahui bahwa kultur kekeluargaan dan kekerabatan daerah yang sangat kuat dapat mempengaruhi ketegasan pemberantasan korupsi yang dilakukan. Kekerabatan dan kedekatan pimpinan di daerah dalam forum komunikasi pimpinan daerah (forkompinda) dapat mempengaruhi independensi dan integritas kepala perwakilan KPK nantinya. Terlebih di dalamnya ada alokasi bantuan anggaran kepada institusi penegak hukum seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Mungkin, keharmonisan forkompinda ikut memberikan andil bagaimana penegakan hukum di daerah melempem dan tidak memberikan hasil yang diharapkan.

Independensi secara kelembagaan juga harus dikedepankan, anggaran bagi operasional dan pembangunan kantor harus langsung dari pusat. Ketidakmandirian anggaran dapat menjadi faktor ketidakberdayaan suatu institusi terhadap

pemerintah daerah. Sebut saja contoh komisi informasi dan komisi penyiaran yang tidak pernah berdaya terhadap pemerintah provinsi karena anggaran bergantung pada kebaikan pemerintah provinsi. Oleh karena itu, pembangunan kantor pun tidak boleh mendapat hibah dari pemerintah daerah atau menumpang pada bangunan institusi lain. Pimpinan KPK di tingkat pusat harus memastikan benar-benar bahwa independensi harus menjadi panglima karena daerah sebenarnya lebih liar dan buas dari pusat.

Kita berharap bahwa program KPK untuk membentuk perwakilan di daerah bisa seperti Independent Commission Against Corruption/ICAC di Hongkong yang sejak tahun 1980an telah berhasil menekan korupsi yang sempat merajalela pada tahun 1960-1970an. ICAC sendiri juga memiliki cabang perwakilan sehingga bisa menempatkan mata dan telinga di beberapa wilayah.

Dan terakhir adalah jangan sampai Provinsi Lampung tidak mendapat antrian buncit untuk memperoleh kantor perwakilan karena Provinsi yang kita cintai ini pun membutuhkan pembersihan dari praktik-praktik korupsi yang semakin hari semakin buas.

BAB XX

KESEIMBANGAN PERLINDUNGAN HUKUM MALAPRAKTIK MEDIS

Gunung Es Bernama Malapraktik Medis

Dunia kesehatan Lampung berguncang dengan adanya kasus tiga pasien yang meninggal setelah dioperasi di Rumah Sakit Mitra Husada Pringsewu. Tiga pasien tersebutsebelum meninggal mengalami kejang-kejang dua jam setelah dilakukan operasi pada hari yang sama. Lampung Post pun menurunkan berita mengenai kemungkinan kelalaian menggunakan obat anestesi terlarang bivucaine spinaldalam operasi tersebut.Jika ini benar, sungguh merupakan suatu penyimpangan dalam pemberian pelayanan kesehatan. Beberapa hari sebelumnya, seorang mantri kesehatan di Lampung Utara diduga melakukan malapraktik sehingga menyebabkan hilangnya nyawa seseorang.

Berita tersebut tentu sangat mengguncangkan karena pelayanan kesehatan adalah salah satu pelayanan dasar yang sangat erat dengan kehidupan warga masyarakat. Semua lapisan masyarakat akan bersentuhan dengan pelayanan kesehatan; setiap individu, paling tidak pernah bersentuhan dengan pelayanan kesehatan.

Penyimpangan dalam pelayanan kesehatan secara sederhana dikenal sebagai malapraktik medis. Di Indonesia, malapraktik medis sendiri merupakan fenomena hukum kesehatan yang masih muda.Pada era sebelum tahun 90an kita nyaris tidak pernah mendengar adanya kasus malapraktik yang digugat atau dibawa ke pengadilan. Saat ini, kasus yang diduga *malapraktik* medis sangat sering kita dengar.

Kasus-kasus tersebut menyita perhatian publik dan menjadi perbincangan di masyarakat. Di Lampung sendiri, penelusuran pemberitaan mengenai dugaan malapraktik medis menghasilkan fakta bahwa tiap tahun terdapat dugaan malapraktik medis terjadi di fasilitas kesehatan. Pada tahun 2015 misalnya, LBH Bandar Lampung melakukan advokasi terdapat dugaan malapraktik medis terhadap seorang bayi di sebuah klinik umum di Bandar Lampung.

Yang menarik adalah dugaan malapraktik medis sangat sedikit yang sampai ke permukaan, apalagi sampai terbukti secara hukum. Fenomena ini seperti gunung es yang hanya terlihat puncaknya saja dengan menyisakan tubuh gunung es yang tidak terlihat. Dengan frekuensi dan luasnya cakupan pelayanan kesehatan, malapraktik medis sangat mungkin banyak terjadi, namun tidak terungkap atau tidak terbukti. Tulisan ini akan mengulas mengenai malapraktik medis baik dari segi perlindungan hukum, ketidakseimbangan pengaturan perlindungan, dan rekomendasi perbaikan ke depan.

Wajah Hukum dalam Malapraktik Medis

Apakah malapraktik medis? Beberapa UU yang terkait dengan kesehatan tidak memuat ketentuan umum tentang malapraktik medis. Namun demikian, malapraktik medis dalam banyak ketentuan UU selalu terkait dengan pengaturan hak dan kewajiban pihak-pihak dalam pelayanan kesehatan. Definisi mengenai malapraktik medis secara khusus dapat ditemukan ditelusuri dalam Black Laws Dictionary yang menyebut malapraktik sebagai:

> *"setiap sikap tindak yang salah, kekurangan keterampilan dalam ukuran tingkat yang tidak wajar. Istilah ini umumnya dipergunakan terhadap sikap tindak dari para dokter, pengacara dan akuntan. Kegagalan untuk memberikan pelayanan profesional dan melakukan pada ukuran tingkat keterampilan dan kepandaian yang wajar di dalam masyarakatnya oleh teman sejawat rata-rata*

dari profesi itu, sehingga mengakibatkan luka, kehilangan atau kerugian pada penerima pelayanan tersebut yang cenderung menaruh kepercayaan terhadap mereka itu. Termasuk di dalamnya setiap sikap tindak profesional yang salah, kekurangan keterampilan yang tidak wajar atau kurang kehati-hatian atau kewajiban hukum, praktek buruk atau ilegal atau sikap immoral."

Pengaturan dalam berbagai UU dan definisi menurut Black Laws Dictionary di atas menimbulkan dua dimensi hubungan hukum privat dan publik.

Secara privat,hubungan pasien dengan dokter atau fasilitas kesehatan dapat ditarik ke dalam hubungan keperdataan yang secara khusus disebut perjanjian teraupetik. Oleh karena itu bentuk perlindungan hukum terhadap korban malapraktik oleh dokter dalam wajah privat terwujud dalam pengaturan pertanggungjawaban dokter yang melakukan malapraktik untuk memberikan ganti rugi kepada korban malpraktek atas kerugian yang timbul karena tidak ditepatinya perjanjian terapeutik yang telah disepakati atau berdasarkan perbuatan melawan hukum.

Wajah privat malapratik medis diperkuat oleh ketentuan UU Perlindungan Konsumen yang mengatur bahwa kerugian yang diderita korban malapraktik sebagai konsumen jasa akibat tindakan medis yang dilakukan oleh dokter sebagi pelaku usaha jasa, dapat dituntut dengan sejumlah ganti rugi.

Sementara itu, wajah publik malapraktik medis dapat disimpulkan dari pengaturan hak dan kewajiban dalam berbagai UU. Secara hukum, pengaturan dalam tingkat UU mengakibatkan munculnya unsur publik dalam hubungan-hubungan hukum yang tercipta akibat pengaturan tersebut. Hal ini terlihat misalnya dalam pengaturan beberapa UU terkait dengan kesehatan yang memungkinkan untuk dilakukan proses pidana sebagai akibat adanya dugaan malapraktik medis. Secara khusus unsur publik akan muncul jika terjadi kematian, luka berat, rasa sakit, atau luka yang

mendatangkan penyakit, atau luka yang menghambat tugas dan mata pencaharian.

Ketidakseimbangan Perlindungan Hukum

Pengaturan hubungan hukum dan perlindungan hukum yang tersebar dalam berbagai UU seakan-akan menuntaskan seluruh aspek hukum malapraktik medis. Namun demikian, terdapat permasalahan yang cukup mendasar dalam hal keseimbangan pengaturan mengenai malapraktik medis.

Saya mencatat bahwa wajah privat dan publik dari malapraktik medis haruslah diperluas dengan mengikutsertakan fasilitas kesehatan dalam pertanggung-jawaban hukum. Hal ini sangat relevan karena fasilitas kesehatan mempunyai kewajiban-kewajiban tertentu misalnya dalam mengendalikan distribusi obat dan sarana kesehatan tertentu. Selama ini, pertanggungjawaban hukum biasanya hanya dibebankan kepada tenaga kesehatan dan tidak terhadap fasilitas kesehatan.

Selain itu, keseimbangan perlindungan hukum harus melihat fakta hukum bahwa hubungan antara orang yang memerlukan pertolongan dan orang yang diharapkan memberikan pertolongan pada umumnya bersifat tidak seimbang. Dokter berada pada posisi yang lebih kuat dan pasien berada pada posisi yang lebih lemah. Hal ini menyebabkan perjanjian teraupetik yang dibuat menjadi perjanjian yang tidak seimbang.

Terakhir adalah ketidakseimbangan dalam hal pembuktian adanya malapraktik medis. Selama ini pengalaman menunjukkan bahwa kasus malpraktek ini sering dijumpai kandas di tengah jalan atau macet di pengadilan. Angka penyelesaian yang rendah dan cenderung tidak jelas selalu disandarkan pada kenyataan pembuktian yang sulit karena masalah medis yang sangat kompleks tidak disertai kemampuan penyidik dan penuntut yang paham akan masalah kompleks tersebut. Oleh karena diperlukan penyidik yang

memahami masalah medis dan saksi ahli yang sangat independen.

Pengaturan dan perlindungan hukum yang seimbang adalah keniscayaan untuk mewujudkan pelayanan kesehatan yang sehat bagi semua pihak.

BAB XXI

HUKUM PENGAYOMAN DAN KEKERASAN SEKSUAL

DARURAT KEKERASAN SEKSUAL

Lampung kembali dirundung bencana, kali ini dalam bentuk kasus kekerasan seksual yang sangat masif dan meluas. Di Lampung Timur, Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (BP3A) Kabupaten Lampung Timur mencatat ada empat kasus kekerasan seksual terhadap anak yang terjadi di wilayah tersebut pada 2016. Lampung Timur sendiri mendapat sorotan nasional karena kasus Mistianah (11), siswi SD yang tewas akibat tindak kekerasan seksual di Kecamatan Jepara, Kabupaten Lampung Timur. Di Lampung Utara, seorang gadis meregang nyawa setelah sebelumnya diperkosa oleh 3 orang pemuda. Di Metro, kasus pencabulan merebak setelah beberapa elemen masyarakat membongkar kasus kekerasan seksual di sebuah TK di Metro.

Data kekerasan seksual anak memberikan gambaran yang mengerikan, jika bukan menyedihkan. Komnas Perempuan mencatat pada tahun 2012-2013 terdapat sekitar 30% peningkatan angka kekerasan seksual, dan itu sama artinya dengan 35 orang setiap harinya menjadi korban kekerasan seksual. Kemensos menyatakan bahwa selama tahun 2014-2015 kekerasan anak tercatat lebih dari 100 ribu kasus yang tersebar dalam beberapa kategori kekerasan seksual. Data Komnas Perempuan pada 2015, setiap dua jam sekali, tiga perempuan Indonesia menjadi korban kekerasan seksual.Di Lampung, Lembaga Advokasi Anak (LAdA-Damar) mencatat bahwa telah terjadi 19 peristiwa kejahatan seksual terhadap anak dengan korban 49 anak selama tahun 2016 di Propinsi Lampung.

Potret kekerasan seksual ini sangat mengerikan, bahkan Presiden Jokowi sudah menyebut bahwa kekerasan seksual adalah kejahatan luar biasa sehingga penanganan harus dilakukan dengan metode luar biasa juga. Saya sendiri menyebut kondisi ini dengan fase darurat kekerasan seksual dimana hukum sudah tidak bisa mengayomi warga negara. Dengan demikian, perlu dipikirkan dan didiskusikan bagaimana model pembangunan hukum yang harus dilakukan sehingga kekerasan seksual dapat direduksi dan negara dapat menunjukkan perannya sebagai pengayom warganya.

KEPINCANGAN DAN KELAMBANAN HUKUM

Fakta dan data mengenai kekerasan seksual yang sangat masif dan meluas menunjukkan wajah hukum kita yang pincang, lamban, dan tidak mengayomi. Kitab acuan utama penegak hukum adalah penegakan hukum atas kekerasan seksual adalah KUHP yang merupakan peninggalan Belanda. Kitab Hukum ini sudah usang, ketinggalan zaman, dan bernuansa subjektif penguasa. Kekerasan seksual dalam KUHP diartikan sempit sebagai tindakan pemerkosaan menurut terminologi zaman kolonial sehingga tidak bisa mengikuti model-model kekerasan seksual abad millenium. Misalnya KUHP mensyaratkan adanya unsur kekerasan dan ancaman kekerasan yang kemudian harus dibuktikan dengan bukti adanya kekerasan yang terjadi. Unsur kekerasan ini melulu diinterprestasikan sebagai kekerasan fisik, sebagai satu-satunya unsur penentu dalam mengkualifikasi kekerasan seksual dalam terminologi KUHP. Padahal kekerasan dalam pengertian yang lebih luas adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang yang dapat menimbulkan sakit, penderitaan, baik fisik, psikis, dan sosial pada seseorang.

Selain KUHP, hukum materiil yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap kekerasan seksual adalah UU tentang traficking atau perdagangan orang dan UU Perlindungan anak. Undang-Undang tersebut memuat materi muatan yang umum sehingga tidak tajam dan akhirnya tidak melindungi.

Kepincangan dan kelambanan hukum materiil tersebut diperparah dengan KUHAP yang juga lamban dan tidak mengayomi. Lamban karena KUHAP menyamaratakan pembuktian kekerasan seksual dengan kejahatan umum lainnya. Tidak mengayomi karena korban kekerasan seksual harus menjalani proses pembuktian mulai di tingkat kepolisian sampai pengadilan yang berpotensi berpotensi melahirkan kekerasan dan trauma baru kepada korban dan keluarganya. Hal ini yang dialami oleh keluarga korban pencabulan dan pembunuhan Mistianah di Lampung Timur yang harus mengalami dan mengikuti proses pencarian keadilan yang akan sangat panjang.

HULU SAMPAI HILIR

Bagaimana seharusnya kemudian pembangunan hukum dilakukan? Tentunya hukum harus dibangun dari hulu sampai ke hilir, dari pengaturan, kelembagaan, sampai penegakan yang tegas dan berpihak kepada korban.

Dari pembahasan sebelumnya kita melihat bahwa hukum materiil yang kita bangun lamban, pincang, dan tidak mengayomi. Oleh karena itu perlu ada pembangunan hukum dan pembentukan regulasi yang komprehensif. Perumusan Rancangan Undang-undang Penghapusan Kekerasan Seksual yang mengatur penanganan pada kasus pelecehan seksual sampai penyiksaan seksual dengan demikian harus dikawal dan dibentuk secara baik dan berkualitas. Materi muatan sanksi pidana yang dirumuskan harus dapat memberikan efek jera bagi pelaku dan efek pencegahan sehingga setiap orang dapat meredam hasrat untuk melakukan tindak pidana karena takut akan hukuman yang akan disanksikan.

Hukum materiil tersebut sebaiknya harus didukung juga dengan hukum acara yang humanis dan mengayomi. Biasanya, Undang-Undang yang dibentuk selalu mendelegasikan hukum acara kepada KUHAP sehingga akhirnya UU tersebut menjadi pincang antara hukum materiil dan hukum acara. Kita harus ingat bahwa KUHAP dibentuk

pada tahun 1981 dan kenyataan saat ini tentu sangat berbeda dengan keadaan pada tahun tersebut. Ini jangan sampai terjadi dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual karena kalau ini terjadi hanya akan mengulang kepincangan yang terjadi dalam perumusan Undang-Undang yang telah ada sebelumnya.

Selain itu, pencegahan dan perlindungan oleh pemerintah daerah harus terus dilakukan, regulasi dan kebijakan di tingkat daerah harus diperkuat. Pengawasan terhadap sekolah, tempat pendidikan, dan ruang publik secara konsisten perlu dilakukan sehingga pemerintah daerah dapat menjalankan fungsi pencegahan dan perlindungan yang berkualitas.

Dengan label sebagai kejahatan yang luar biasa, sudah seharusnya penegakan hukum yang dilakukan juga disertai dengan energi yang luar biasa. Kita berharap bahwa pembentukan tim khusus anticabul atau tim anti-kekerasan seksual (Sexual Crime Team XX) yang terdiri dari 20 Polwan oleh Polres Bandar Lampung dapat menekan angka kekerasan seksual dan menemukan model penegakan hukum yang mengayomi.

Pada akhirnya, kunci keberhasilan dalam pencegahan dan penurunan angka kekerasan seksual bergantung pada keberhasilan pembangunan hukum pengayoman dari hulu ke hilir secara komprehensif dan berkualitas.

BUKU 5

MEMBANGUN LEGISLASI DAERAH

BAB XXII

MEMBANGUN KERANGKA HUKUM MENGENAI PENCEGAHAN PEMANASAN GLOBAL DI DAERAH

Pendahuluan

Pemanasan Global yang disebabkan oleh emisi gas penyebab efek rumah kaca adalah suatu keniscayaan. Industrialisasi dan pembangunan di seluruh dunia sedikit banyak ikut andil dalam penciptaan pemanasan global. Meskipun tidak sedikit juga upaya untuk menekan atau mencegah peningkatan pemanasan global, baik di level internasional, nasional, maupun konteks lokal.

Dalam upaya pencegahan pemanasan global ini pun, terdapat banyak sekali pandangan mengenai cara terbaik untuk mencegah bahkan mengurangi pemanasan global. Salah satunya adalah pihak yang memegang teguh prinsip modernisasi yang menyatakan bahwa pencegahan pemanasan global harus dilaksanakan melalui cara modernisasi dan teknologi, kelompok ini mempercayai bahwa teknologi dapat mencegah terjadinya pemanasan global. Di lain pihak terdapat juga kelompok radikal yang menyuarakan keinginan kembali ke alam untuk menyelamatkan bumi [1].

Dari aspek hukum internasional, kerangka hukum mengenai pemanasan global ditandai dengan adanya UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Tahun 1992 atau lebih dikenal dengan Deklarasi Rio [2] yang kemudian dilanjutkan dengan diadakannya Conference of Parties to UNFCCC yang kemudian menghasilkan Kyoto Protocol yang cukup fenomenal [3]. Meskipun dalam beberapa

hal Kyoto Protocol mempunyai beberapa kekurangan, paling tidak telah memberikan suatu instrumen hukum yang bersifat internasional dalam upaya pencegahan pemanasan global. Pada tahun 2007 bertempat di Nusa Dua Bali, Indonesia menjadi tuan rumah UNFCCC Tahun 2007 sebagai tindak lanjut dari implementasi Kyoto Protocol.

Pertanyaan yang mengemuka kemudian adalah apakah kerangka hukum internasional tersebut telah cukup memberikan suatu kerangka hukum menyeluruh bagi pencegahan pemanasan global? Jawabannya sangat sederhana yaitu tidak karena kerangka hukum nasional bahkan lokal sangat pula dibutuhkan dalam usaha pencegahan pemanasan global. Hal ini tidak lain dikarenakan adanya keragaman sosial dan sistem hukum di antara negara-negara di dunia. Bahkan di tengah-tengah globalisasi ekonomi yang terkadang melewati batas negara, tiap negara mempunyai keragaman di banyak hal misalnya sejarah, budaya, pertumbuhan ekonomi, sistem pemerintahan dan lainnya. Keragaman ini mempunyai implikasi yang besar terhadap pengaturan tentang lingkungan khususnya pencegahan terhadap pemanasan global.

Dengan demikian, tiap-tiap negara dapat saja mempunyai pilihan-pilihan yang berbeda dalam hal seberapa jauh pencegahan pemanasan global dilakukan dan sebarapa jauh kerangka hukum di suatu negara dibangun dalam rangka pencegahan pemanasan global. Hal ini tentunya didasarkan pada norma hukum yang ada di negara tersebut, konsep mengenai efisiensi dan keadilan, serta pengalaman suatu negara dalam pengaturan suatu kerangka hukum [4]. Hal ini menunjukkan bahwa pembangunan institusi hukum dalam level nasional bahkan lokal sangat penting dalam upaya pencegahan pemanasan global.

Kerangka Hukum Nasional

Komitmen Indonesia dalam hal pencegahan pemanasan global tidak diragukan lagi. Selain telah sukses menjadi tuan rumah UNFCCC Tahun 2007 di Nusa Dua Bali, komitmen

Indonesia di dukung oleh Pernyataan Presiden SBY saat membuka pertemuan informal tingkat menteri untuk persiapan Konferensi Internasional Pencegahan Perubahan Iklim di Istana Kepresidenan Bogor mengenai pentingnya aksi global dalam pencegahan pemanasan global dan menyelamatkan bumi dan agar semua negara tidak perlu menunggu sampai pemanasan global terjadi untuk melakukan aksi bersama [5]. Pernyataan ini merupakan suatu pernyataan yang menggambarkan politik hukum Indonesia dalam upaya pencegahan pemanasan global.

Sementara itu perlu digarisbawahi bahwa terlepas dari tekanan yang kuat dari dunia internasional kepada setiap negara untuk melakukan upaya pencegahan pemanasan global, terlebih bagi negara berkembang seperti Indonesia, perlu diingat bahwa tiap-tiap negara mempunyai karakteristik yang berbeda-beda. Oleh karena itu pula, pencegahan pemanasan global harus memperhatikan aspek-aspek yang unik ini. Aspek-aspek yang khusus inilah yang harus dijadikan batu pijakan dalam pengambilan kebijakan dan pembagunan institusi hukum yang menunjang kebijakan tersebut. Dalam hal ini, Indonesia dengan anugerah Yang Maha Esa telah diberikan kekhasan yang jarang ada di negara lain, misalnya hutan yang sangat luas yang dipercaya merupakan paru-paru dunia. Kekhasan inilah yang kemudian harus dipertimbangkan dalam pembangunan institusi hukum mengenai pencegahan pemanasan global di Indonesia.

Sampai saat ini Indonesia telah meletakkan beberapa institusi hukum yang terkait dengan pemanasan global seperti misalnya UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No.26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang, UU No.30 tahun 2007 tentang Energi, UU 27 tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, Peraturan Pemerintah No. 59 tahun 2007 tentang Panas Bumi, Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2007 tentang Perubahan Atas PP No. 35 tahun 2002 tentang Dana Reboisasi, PP No. 6 tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan,

terakhir yang terbaru adalah UU No. 18 tahun 2008 tentang pengelolaan sampah.

Apabila kita melihat banyaknya peraturan perundang-undangan telah ditetapkan yang terkait dengan pencegahan pemanasan global, maka hal ini sangat konsisten dengan komitmen Indonesia dalam upaya pencegahan pemanasan global. Namun demikian, permasalahan yang kemudian terjadi dalam pembangunan hukum di Indonesia adalah ketidakseimbangan antara perhatian pada pembangunan institusi hukum nasional dan pembangunan institusi hukum daerah. Saat ini pembangunan institusi hukum di Indonesia bernuansa sangat nasional dengan beranggapan bahwa institusi hukum di daerah akan serta merta mengikuti institusi hukum nasional. Pertanyaan besar yang kemudian muncul dari kondisi demikian adalah, apakah secara kenyataan institusi hukum di daerah serta merta mengikuti pola pembangunan institusi hukum nasional terutama dalam hal pencegahan pemanasan global?

Pembangunan Institusi Hukum di Daerah

Negara merupakan sebuah tatanan hukum. Unsur-unsur negara yang mencakup wilayah dan rakyat merupakan bidang validitas teritorial dan personal dari tatanan hukum tersebut. Dalam hal ini sentralisasi dan desentralisasi harus dipahami sebagai dua tipe tatanan hukum. Perbedaan antara negara yang sentralistis dengan desentralistis mesti merupakan perbedaan di dalam tatanan hukumnya. Konsepsi tentang tatanan hukum sentralistis mengandung arti bahwa semua normanya berlaku bagi seluruh teritorial yang dijangkaunya; ini berarti bahwa semua normanya memiliki bidang validitas teritorial yang sama. Dipihak lain, tatanan hukum desentralistis terdiri atas norma-norma yang memiliki validitas teritorial yang berbeda. Sejumlah normanya berlaku untuk seluruh teritorial sedangkan sejumlah norma yang lain berlaku hanya untuk bagian-bagian teritorial yang berbeda [6].

Norma-norma yang berlaku bagi seluruh teritorial disebut sebagai norma-norma pusat, sedangkan norma-norma yang berlaku bagi sebagian teritorial disebut norma daerah. Norma-norma daerah ini kemudian dilembagakan dalam suatu produk hukum daerah yang salah satunya adalah perda. Perda merupakan instrumen pemerintah daerah untuk menjabarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan kondisi faktual demografi, geografi dan geo-sosial ekonomi masing-masing daerah ke dalam suatu sistem hukum. Dalam perda akan tergambar politik hukum pemerintah daerah dalam mengelola pemerintahan daerahnya.

Tabel 1. Perda Berdasarkan Kategori

No.	Kategori	Jumlah Perda
1	Agama	1
2	Akses terhadap Hukum dan Hukum Adat	19
3	Investasi Asing	0
4	Anak	1
5	Perempuan	6
6	Kesehatan dan Jaminan Sosial	80
7	Pendidikan	16
8	Pengaturan Kemasyarakatan	87
9	Perencanaan Pembangunan	338
10	Struktur Pemerintahan Kecamatan dan Desa	193
11	Tanah, Lingkungan dan Sumber Daya Alam	244
12	Perburuhan dan Buruh Migran	24
13	Usaha dan Investasi Lokal	292
14	Isu-isu yang lain	593

Sumber: Perdaonline.org

Bila dilihat dari konfigurasi jumlah perda berdasarkan kategori, dapat dilihat bahwa isu-isu yang diangkat dan jenis perda yang dikeluarkan lebih banyak berkutat pada perda-perda kelembagaan atau institusi pemerintahan dan daerah serta keuangan khususnya pajak dan retribusi daerah. Desentralisasi kemudian diartikan sebagai kesempatan untuk memperkaya daerah masing-masing dengan meningkatkan pundi-pundi PAD masing-masing dengan berbagai macam cara yang dilegalkan: pajak, retribusi, pengerukan kekayaan sumber daya alam (SDA). Dalam hubungannya dengan pencegahan pemanasan global, kategori perda yang sangat terkait adalah perda yang mengatur mengenai SDA. Perda dalam kategori ini menjadi salah satu primadona dalam implementasi otonomi daerah. Faktor pemikat untuk mengatur SDA karena menganggap sumber daya tersebut bersifat *given* dan mudah mendatangkan keuntungan tanpa perlu melakukan investasi dahulu, cukup dengan format izin. Dalam hal ini, pembangunan institusi hukum yang dilakukan di daerah lebih menitikberatkan pada aspek pemanfaatan dan bukan pada aspek pemeliharaan dan perlindungan. Bagaimanapun juga sektor SDA, misalnya hutan, berkait erat dengan daya dukung lingkungan dan kemampuan untuk mencegah pemanasan global.

Keadaan tersebut menunjukkan bahwa lembaga-lembaga pembuat perundang-undangan (*law making institutions*) di daerah telah gagal menyusun berbagai perundang-undangan transisional yang dapat berlaku secara efektif untuk mendorong terciptanya sebuah tata pemerintahan yang baik dan penegakan hukum. Sebaik-baiknya instrumen hukum internasional dan hukum nasional dibangun guna pencegahan pemanasan global, ketiadaan gerak sinergis pembangunan institusi hukum di daerah dapat mengakibatkan upaya pemerintah untuk mengatasi berbagai persoalan khususnya dalam hal ini pemanasan global dapat saja tidak membuahkan hasil. Oleh karena itu, perhatian yang khusus perlu diberikan terhadap pembangunan institusi hukum mengenai pencegahan pemanasan global di daerah.

Di beberapa daerah pada tahun-tahun belakangan ini, sedikit banyak terdapat inisiatif lokal untuk membangun institusi hukum yang lebih bergigi dimana contoh salah satunya adalah Perda Kabupaten Lampung Barat No. 18 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup Berbasis Masyarakat. Melalui Perda ini diatur secara komprehensif upaya terpadu untuk mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup yang menjadi kewenangan daerah yang meliputi proses perencanaan, pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pemulihan, pengawasan dan pengendalian sumber daya alam dan lingkungan hidup. Kedua, Perda Kabupaten Lampung Timur No. 3 Tahun 2002 tentang Rehabilitasi Pesisir, Pantai dan Laut Dalam Wilayah Kabupaten Lampung Timur. Sehubungan dengan pembangunan institusi hukum di daerah, maka regulasi daerah yang bertujuan melindungi (konservasi) SDA sangat dibutuhkan. Diharapkan pada tahun-tahun mendatang, pembentukan peraturan daerah yang khusus mengatur mengenai pencegahan pemanasan global dapat terwujud,

Sementara itu, pembangunan institusi hukum di daerah khususnya yang terkait dengan pencegahan pemanasan global haruslah didasarkan pada sebuah perencanaan yang matang dan sebaiknya diletakkan dalam kesatuan sistem pembentukan Program Legislasi Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Pasal 15 (2) yang menyatakan bahwa "Perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam suatu Program Legislasi Daerah". Program Legislasi Daerah yang selanjutnya disebut Prolegda adalah instrumen perencanaan pembentukan produk hukum daerah yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Tujuan penting keberadaan Prolegda adalah adanya skala prioritas Perda sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum di daerah serta menjaga agar produk Perda tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional. Namun demikian, amat disayangkan praktik penyusunan program legislasi daerah ini tidak dilakukan oleh setiap daerah sehingga pembangunan institusi hukum di daerah kadang tidak sistematis dan tidak sesuai dengan program yang direncanakan. Alangkah baiknya jika

pembangunan institusi hukum mengenai pencegahan pemanasan global diletakkan dalam suatu kerangka penyusunan program legislasi daerah sehingga harmonisasi dan keteraturan institusi hukum di daerah dapat terjaga.

Kesimpulan

Dari perspektif hukum, pencegahan pemanasan global harus mengedepankan aspek sinergitas dari institusi hukum internasional, institusi hukum nasional, dan institusi hukum di daerah. Dalam hal ini, komitmen Indonesia terhadap pencegahan pemanasan global tidak hanya dilakukan dengan meratifikasi instrumen hukum internasional, namun juga harus diikuti oleh pembangunan institusi hukum nasional, dan lebih penting lagi adalah pembangunan institusi hukum di daerah. Bukankah "*the advance guard in the frontier*" dalam rangka pencegahan pemanasan global adalah pemerintahan daerah di era desentralisasi ini.

BAB XXIII

TANTANGAN KESETARAAN HAK DI KOTA BANDAR LAMPUNG

Kesetaraan Hak di Kota Bandar Lampung

Ketika saya dihubungi oleh redaktur untuk menulis kolom pakar, terdapat dua tema yang menarik perhatian saya. Pertama adalah tema pemilihan presiden yang lebih bersifat makro, dan kedua adalah tema kesetaraan hak di Kota Bandar Lampung yang bersifat mikro. Keyakinan saya akan tema kedua dimulai ketika saya mencoba naik angkutan umum dari Kedamaian menuju Fakultas Hukum Universitas Lampung. Rencananya saya akan pulang bersepeda menelusuri Kota Bandar Lampung. Kebetulan sepeda memang telah saya tinggalkan di Fakultas Hukum Unila.

Di persimpangan hanoman, saya sangat kesulitan untuk menyeberang jalan dengan banyaknya kendaraan bermotor yang melaju sangat kencang. Keadaan ini diperburuk dengan tidak adanya jembatan penyeberangan di dekat persimpangan hanoman ini, padahal persimpangan ini adalah lokasi transit dari banyak angkutan umum untuk menuju ke berbagai jurusan. Cukup lama saya berdiri tertegun melihat laju kendaraan bermotor yang sangat kencang, saya tidak mau menyabung nyawa hanya demi menyeberang jalan. Ini adalah catatan kecil bahwa Kota Bandar Lampung tidak memberikan hak yang setara antara pejalan kaki dan pemilik kendaraan bermotor.

Jangan lupakan juga pengendara sepeda, yang harus siap 'disenggol' oleh mobil atau motor, karena tidak punya jalur khusus dan harus berlomba dengan kendaraan bermotor. Selain

itu, bagaimana juga dengan kesetaraan hak bagi penyandang disabilitas? Saya tidak bisa membayangkan bagaimana penyandang disabilitas menghadapi hari-hari mereka di Kota Bandar Lampung. Mulai menyusuri trotoar, masuk ke perkantoran atau gedung bertangga, sampai menyeberang jalan.

Dalam perkuliahan Hukum Pemerintahan Daerah semester ini, saya pun berkesempatan memberikan tugas survey ruang terbuka hijau dan fasilitas umum di semua kecamatan di Kota Bandar Lampung. Hasilnya cukup untuk menguatkan hipotesis saya bahwa ruang terbuka hijau tidak memadai untuk ukuran sebuah kota seperti Kota Bandar Lampung. Keadaan di atas hanyalah sekelumit bagaimana kesetaraan hak menjadi menarik untuk diangkat dibandingkan isu pilpres, terlebih karena isu kesetaraan selalu menyentuh keseharian kita. Sebagai Ibukota Provinsi Lampung, Kota Bandar Lampung adalah sebuah cermin; Jika kesetaraan hak menjadi sesuatu yang mahal di Kota Bandar Lampung, apalagi di Kabupaten/Kota di Provinsi Lampung.

Kesetaraan Hak adalah Suatu Keniscayaan

UUD 1945, konstitusi kita, mengamanatkan negara untuk mensejahterakan warganya. Kesejahteraan sosial dalam konteks Indonesia sebagai suatu negara hukum, kemudian mensyaratkan adanya kesetaraan hak, dalam semua aspek kehidupan. Kesetaraan hak berarti semua mempunyai hak untuk sejahtera tanpa diskriminasi, tua muda, kaya miskin, sehat sakit, dan lainnya. Amanat konstitusi ini kemudian harus menjadi asas pemerintahan daerah di seluruh Indonesia, salah satunya dan khususnya Kota Bandar Lampung.

Bolehlah kita menengok ke negara yang lebih maju, sebagai bahan pembelajaran diri. Lima tahun setengah tinggal di Jepang, saya sangat merasakan bagaimana kesetaraan hak menjadi prinsip utama dalam kerja pemerintahan. Bagaimana jalur penyandang disabilitas diberikan; Pengendara sepeda bisa dengan aman berkendara tanpa takut 'disenggol' oleh

kendaraan bermotor; Trotoar luas yang bisa digunakan pejalan kaki dengan nyaman; Ruang terbuka hijau sebagai hak dari anak-anak untuk bermain; transportasi publik yang nyaman; dan masih banyak lagi.

Eropa setali tiga uang, kesetaraan hak dalam fasilitas umum dan pelayanan publik menjadi sesuatu yang wajar, melekat dalam kewajiban pemerintahan daerah. Bagaimana dengan Asia Tenggara? Keadaaanya juga sama, lihatlah keadaan Singapura untuk kita belajar bagaimana menghormati setiap individu, memberikan kesetaraan hak tanpa pandang bulu.

Dalam setiap negara yang sudah maju, kesetaraan hak adalah keniscayaan. Kesetaraan hak adalah denyut nadi pelayanan dan fasilitas publik yang harus diberikan oleh Pemerintah sebagai representasi negara. Wajah pelayanan dan fasilitas publik yang tidak memberikan kesetaraan hak dapat menjadi cerminan politik hukum dari pemerintah daerah tersebut. Ketika di Eropa, teman saya berkata, "percayalah kepada sistem, kendaraan itu pasti akan berhenti ketika kamu menyeberang".

Niat, Regulasi, dan Penegakan Hukum Kuncinya

Pertanyaannya adalah, mengapa kota-kota maju di dunia berhasil dalam memberikan kesetaraan hak bagi penduduk dan warganya. Apakah Kota Bandar Lampung bisa? Naif-kah menyamakan Kota Bandar Lampung dengan kota-kota maju di dunia? Saya sangat optimis bahwa kita bisa. Kuncinya adalah niat yang baik, regulasi dan penegakan hukum.

Niat yang baik adalah yang utama. Sesuatu jika diawali dengan niat baik pasti akan berbuah, ini adalah mantra yang tidak ada tandingannya. Niat baik akan menarik semua yang baik, mulai orang pintar sampai semua semesta. Saya pernah berkata di kelas, tidak sulit memperbaiki Kota Bandar Lampung, tidak perlu banyak orang pintar dengan analisis bermacam-macam, cukup diawali dengan niat baik.

Regulasi akan menciptakan sistem kepatuhan dan berperilaku seluruh pemangku kepentingan, baik pemerintahan maupun warga. Tentunya regulasi yang berisi keberpihakan pada kesetaraan hak bergantung pada keberpihakan anggota legislatif yang baru terpilih kepada kelas masyarakat marjinal yang saat ini haknya terabaikan. Anggota legislatif baru inilah yang akan meletakkan kerangka sistem regulasi yang memberikan kesetaraan hak.

Namun, sistem yang dibangun oleh regulasi tentu tidak akan berfungsi dengan baik tanpa penegakan hukum yang juga didasarkan pada kesetaraan hak. Pada sisi ini, penegakan hukum terhadap sistem bergantung pada peran pemerintah kota, khususnya pada satuan polisi pamong praja sebagai satuan yang bertugas menegakkan regulasi daerah. Tentunya penegakan hukum yang juga berintikan kesetaraan hak, dan bukan penegakan hukum yang memihak orang kaya atau yang punya kuasa.

Berharap pada Pilwakot 2015

Sejatinya, pemilihan langsung kepala daerah adalah kontestasi antara evaluasi versus ide-ide baru. Dari sisi evaluasi, masyarakat akan menjadikan kinerja petahana sebagai bahan evaluasi apakah yang bersangkutan perlu dipertahankan atau tidak. Sedangkan di sisi lain, terdapat peluang bagi calon-calon baru untuk memberikan opsi-opsi pilihan yang berisi ide segar dan perubahan.

Dalam konteks inilah kemudian Pilwakot 2015 menjadi penting untuk harapan kesetaraan hak bagi setiap lapisan masyarakat di Kota Bandar Lampung. Cukup waktu bagi petahana untuk mengevaluasi diri dan memperbaiki diri, cukup waktu juga bagi calon-calon walikota untuk lebih memihak kepada lapisan masyarakat yang selama ini haknya terpinggirkan. Pejalan kaki, pengendara sepeda, penyandang disabilitas, orang sakit, orang lanjut usia, dan lain sebagainya.

Kekuatan ini merupakan kekuatan suara yang besar untuk menentukan nasib Pilwakot 2015.

Kesetaraan hak adalah suatu keniscayaan dalam suatu masyarakat yang semakin pintar dan maju. Tinggal bagaimana petahana dan calon-calon walikota yang akan bertarung di Pilwakot 2015 bisa memenuhi harapan kesetaraan hak di Kota Bandar Lampung yang semakin maju dan pintar.

BAB XXIV

MENGURAI DIMENSI HUKUM POLEMIK APBD LAMPUNG UTARA

Masa *honeymoon* bagi Bupati Agung Ilmu Mangkunegara terlalu cepat berakhir. Kemenangannya terhadap petahana Zainal Abidin diikuti oleh drama yang tak kunjung berakhir. Tahun 2014 menjadi saksi sejarah, baik manis kemenangan maupun polemik di salah satu kabupaten tertua di Provinsi Lampung tersebut. Setelah ditinggal Paryadi, diikuti dengan kisruh APBD-P 2014, polemik terkini di Kabupaten Lampung Utara adalah tersanderanya APBD Tahun 2015.

Rapat Paripurna dalam rangka pengesahan APBD Kabupaten Lampung Utara Tahun 2015 dilakukan pada penghujung tahun 2014, yaitu pada tanggal 27 Desember 2014. Banyak anggota dewan tidak hadir dalam Rapat Paripurna yang sangat penting tersebut. Setelah sempat diskors beberapa kali, kuorum untuk pengambilan keputusan tidak juga tercapai. Meskipun tidak kuorum, akhirnya APBD Lampung Utara Tahun 2015 tetap disahkan oleh 25 anggota DPRD dari total 45 anggota DPRD Lampung Utara.

Atas pengesahan APBD 2015 tersebut, tiga fraksi di DPRD Lampung Utara menyampaikan surat keberatan atas keputusan hasil paripurna tersebut ke Pemprov Lampung. Ketiga fraksi itu adalah Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP), Fraksi Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), dan Fraksi Partai Demokrat. Pemerintah Provinsi pada akhirnya menolak hasil pengesahan APBD 2015 tersebut. Polemik APBD kemudian menyeret Kementerian Dalam

Negeri yang meminta pembahasan ulang terhadap APBD Lampung Utara tahun 2015.

Polemik ini terlihat sangat rumit, melibatkan banyak pihak, dan juga mempunyai banyak dimensi. Namun bagi saya permasalahan ini tidaklah serumit yang terlihat, kita hanya perlu melihat dimensi hukum ketatanegaraan yang seharusnya menjadi rambu-rambu penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tiga Dimensi Hubungan Hukum

Saya melihat polemik ini sebagai *butterfly effect* dari kemenangan Agung di tahun 2014. Polemik dengan demikian bisa menjadi sangat politis ataupun menjadi sangat kultural, bergantung dari sudut pandang kita masing-masing. Bagi saya, sangat penting untuk menarik benang hukum dari jeratan-jeratan politis dan kultural tersebut. Polemik APBD Lampung Utara memiliki beberapa dimensi hubungan hukum. Saya akan berusaha menarik hubungan hukum tersebut dalam tiga dimensi hubungan hukum. Setelah dimensi-dimensi hubungan hukum ini terurai, kita akan melihat kejelasan dan sisi terang polemik ini. Oleh karena itu, analisis ini mengabaikan isu-isu yang berkembang mengenai uang pelicin ataupun jabatan tertentu sehubungan dengan polemik APBD 2015.

Saya akan memulai dengan pihak Pemerintah Kabupaten Lampung Utara (Pemkab). Apakah pihak Pemkab telah melaksanakan kewajibannya? UU mewajibkan Pemkab untuk menyerahkan RAPBD kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan dan pengambilan keputusan pengesahan. Saya melihat Pemkab telah melakukan kewajibannya karena polemik dimulai pada saat paripurna, bukan dimulai saat pembahasan awal RAPBD.

Polemik dimulai ketika DPRD Lampung Utara tidak kuorum untuk mengambil keputusan pengesahan APBD 2015. Apakah Pemkab bersalah karena DPRD tidak kuorum? Di titik ini, hubungan hukum harus diurai dengan jelas. Peraturan perundang-undangan, baik UU MD3 maupun UU Pemda

menegaskan bahwa tidak tercapainya kuorum pengambilan keputusan pengesahan APBD, setelah dilakukan penundaan yang patut, mengakibatkan tercapainya keadaan hukum bahwa rapat tidak dapat mengambil keputusan. Oleh karena itu, Pemkab tidak dapat disalahkan karena ketidakmampuan DPRD dalam mengambil keputusan.

Ketidakmampuan DPRD mengambil keputusan harus menjadi dasar bagi Pemkab untuk menerbitkan Perkada untuk APBD 2015. Dengan demikian, kesalahan pihak Pemkab pada saat itu hanya satu, yaitu tidak langsung menerbitkan Perkada untuk APBD 2015. Tidak bisa dipungkiri bahwa terjadi dilema bagi Pemkab sendiri, karena pengesahan yang dipaksakan tersebut merupakan sebuah keputusan kelembagaan DPRD, sehingga harus diperhatikan oleh Pemkab.

Dari analisis ini, ketidakmampuan DPRD untuk mengambil keputusan kelembagaan dengan utuh menimbulkan pertanyaan sejauh manakah komitmen anggota DPRD Lampung Utara untuk mengawal proses pembangunan, tanpa embel-embel kepentingan pribadi atau kelompok. Sementara itu, 25 anggota DPRD yang telah melakukan kewajiban harus dihargai sebagai upaya pelaksanaan kewajiban hukum dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Disisi lain, hukum telah menggariskan kewenangan-kewenangan antara pemerintah atasan dalam wujud pemerintah provinsi dan pemerintah bawahan dalam wujud pemerintah kabupaten/kota. UU Pemda mengatur lingkup kewenangan kewenangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Kewenangan pemprov dalam evaluasi RAPBD mempunyai dua tingkat evaluasi, yaitu tingkat pertama evaluasi keabsahan formil, dan kedua adalah evaluasi keabsahan substansi. Keabsahan formil berkaitan dengan proses formil penyusunan dan pembentukan RAPBD, sedangkan keabsahan substansi berkaitan dengan kesuaian RAPBD dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, perencanaan pembangunan nasional dan provinsi. Oleh karena itu, pemprov telah melakukan langkah yang tepat dengan dalam menilai

keabsahan formil dan menyarankan penggunaan Perkada untuk APBD 2015.

Belajar dari Lampung Utara

Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Jargon tersebut merupakan sebuah pilihan untuk menjadikan hukum sebagai panglima, dan sebagai *rules of game* yang akan menjadi rambu-rambu dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik itu pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Hukum kemudian memberikan kewenangan-kewenangan tertentu kepada penyelenggara pemerintahan. Kewenangan-kewenangan tersebut, selain memberikan hak-hak dalam penyelenggaraan pemerintahan, juga memberikan pembatasan-pembatasan dalam operasionalisasi kewenangan tersebut. Kewenangan dalam wujud hukum tersebut, tidak lain bertujuan untuk menciptakan keajegan-keajegan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Polemik APBD Lampura mengajarkan kita bahwa nuansa politik mengaburkan rambu-rambu hukum, sehingga bukan keajegan yang terjadi, namun ketidakteraturan yang menimbulkan polemik. Dalam hal tidak terjadi keajegan, hukum memberikan *punishment* dalam bentuk sanksi. Ketidakmampuan DPRD dalam mengambil keputusan sebagai manifestasi kewajiban hukum harus dievaluasi, dengan tujuan untuk memulihkan keajegan-keajegan tersebut. Evaluasi tersebut bisa dilakukan dalam bentuk administratif, etik, maupun evaluasi demokrasi oleh rakyat secara langsung.

Dalam polemik ini pun kita belajar bahwa desentralisasi dan otonomi daerah masih jauh dari harapan. Tidak salah jika banyak ilmuwan hukum bersepakat bahwa desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai dua sisi yang saling berhadapan. Di satu sisi, terdapat celah kewenangan yang dapat menimbulkan segi positif bagi suatu daerah. Di sisi lain adalah kemungkinan penggunaan kekuasaan dan kewenangan yang terisolisasi dari masyarakat, untuk kepentingan pribadi atau golongan.

BAB XXV

PEDANG BERMATA DUA BERNAMA DANA DESA

Desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat dan pemerintahan di Indonesia. Jauh sebelum negara bangsa Indonesia terbentuk, kelompok sosial sejenis desa atau masyarakat adat lainnya, telah menjadi bagian yang penting di nusantara. Desa adalah pelopor sistem demokrasi yang otonom dan berdaulat penuh. Sejak lama, Desa telah memiliki sistem dan mekanisme pemerintahan serta norma sosial masing-masing.

Di masa kini, desa masih merupakan tempat tinggal kita semua. Paling tidak, sebagian besar warga negara Indonesia tinggal di desa. Ironisnya, desa seringkali diabaikan dalam pembangunan Indonesia secara keseluruhan. Sejak tahun 1979, pemerintah melalui UU 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa telah melakukan tindakan terstruktur dan sistematis untuk mematikan otonomi desa. Barulah pada tahun 2014, Negara melalui UU 6 tahun 2014 telah menjejakkan langkah kaki desentralisasi di desa.

Dengan UU tersebut, Desa berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan peerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kewenangan ini, maka desa mendapatkan otonomi yang sangat luas.

Otonomi desa ini bukanlah suatu pepesan kosong yang biasanya diberikan oleh negara pada masa lalu. Hal ini dibuktikan dengan kewajiban transfer dana desa oleh pemerintah pusat untuk setiap desa dengan jumlah yang bisa

dikatakan fantastis. Tercatat, dana desa dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Pada 2015, anggaran dana desa adalah Rp 20 triliun, pada 2016 Rp 47 triliun, dan pada 2017 Rp 60 triliun. Provinsi Lampung sendiri tercatat mendapat kucuran Dana Desa sebesar 1,9 triliun pada tahun 2017.

PENYIMPANGAN DANA DESA

Dana desa merupakan dana yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk Desa dan Desa Adat dan digunakan untuk membiayai penyelenggaran pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dana Desa sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa. Oleh karena itu, pelaksanaanya diutamakan melalui cara swakelola dengan menggunakan menyerap tenaga kerja dari masyarakat desa setempat sehingga penghasilan dan peningkatan daya beli masyarakat desa terjaga. Selain itu juga untuk membiayai kegiatan pemberdayaan yang mendorong masyarakat produktif secara ekonomi.

Permasalahan yang muncul kemudian, dengan dana yang bisa dibilang fantastis ini, desa dan pemerintah daerah kaget dan terlihat tidak siap. Hal ini terlihat dari banyaknya penyimpangan dan kegagalan-kegagalan yang terjadi dalam menyikapi Dana Desa. Padahal Dana Desa dapat menjadi senjata pembangunan yang komprehensif.

Hasil evaluasi Dana Desa tahun 2015 dan 2016 yang dirilis oleh kementerian keuangan menunjukkan beberapa penyimpangan yang umum terjadi yaitu masih terdapatnya penggunaan Dana Desa di luar prioritas penggunaan; Pekerjaan konstruksi untuk pembangunan desa yang dilakukan seluruhnya oleh Pihak Ketiga; Hasil pengadaan yang tidak dapat digunakan/dimanfaatkan; Pengeluaran Dana Desa tidak didukung dengan bukti yang memadai; Kelebihan pembayaran; Pemungutan dan penyetoran pajak yang tidak sesuai; Dana

disimpan bukan di rekening Desa; serta kelebihan perhitungan volume RAB.

Saya melihat bahwa desa tidak siap dan gagap dalam menerima Dana Desa yang besar ini. Evaluasi diatas menunjukkan bahwa penggunaan dana desa banyak yang menyalahi aturan secara administratif. Terlebih karena penggunaan Dana Desa harus diawali dengan penyusunan rencana pembangunan desa sehingga dapat terukur. Kegagalan dan ketidakmampuan dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan desa dan laporan penggunaan Dana Desa menjadi salah satu penyebab terjadinya penyimpangan penggunaan Dana Desa.

PEDANG BERMATA DUA

Derasnya dana desa sebagai sebagai kebijakan desentralisasi anggaran hingga ke perdesaan sebenarnya merupakan upaya pemerataan pembangunan dan jalan bagi penguatan pemberdayaan desa. Tujuannya tentu saja agar desa berdaya sehingga dapat menciptakan trickle down effect pembangunan dan kesejahteraan masyarakat desa. Namun disisi lain, seperti pedang bermata dua, dana desa yang dikucurkan membuka peluang bagi oknum-oknum kepala desa untuk meraup keuntungan pribadi.

Kecenderungan penyalahgunaan Dana Desa terlihat dari catatan ICW yang mencantumkan Pemerintah desa sebagai salah satu lembaga baru yang mulai rentan terjadi praktik korupsi. Selama tahun 2016, Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat 62 kasus korupsi di pemerintah desa dengan nilai korupsi Rp 18 miliar. Disisi lain, Kementerian Desa mencatat terdapat 600 laporan penyalahgunaan Dana Desa yang masuk. Sementara itu, KPK menerima sebanyak 300 laporan masyarakat soal dugaan penyelewengan dana desa.

Di Lampung sendiri, Dana Desa telah memakan seorang Kepala Desa di Lampung Tengah yang sudah dijebloskan ke penjara. Laporan-laporan dan kasus-kasus Dana Desa dari berbagai daerah di Lampung juga semakin

meningkat. Jika ini terus berlanjut maka Dana Desa menjadi pedang bermata dua yang malah merugikan bagi pembangunan desa dan masyarakat desa. Disisi lain, perlu juga dipikirkan agar Desa tidak menjadi takut akan kriminalisasi yang biasanya diinisiasi oleh oknum LSM atau oknum aparat penegak hukum demi beberapa lembar rupiah. Terlebih jika kesalahan tersebut merupakan kesalahan administrasi dan tidak memiliki niat jahat.

Oleh karena itu, terdapat beberapa hal yang harus dilakukan oleh kita semua. Pertama, melakukan bimbingan teknis administrasi dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan, dokumen laporan penggunaan dana desa, dan dokumen administrasi desa lainnya. Apalagi penyelewengan Dana Desa saat ini sering terjadi karena minimnya pengetahuan dan kemampuan administrasi bagi pengemban pemerintahan di desa.

Kedua, melakukan kolaborasi antara universitas dan desa dalam hal kerjasama di berbagai bidang, mulai penguatan ekonomi, pertanian, kelembagaan sampai dengan bantuan hukum. Dengan keterlibatan aktif universitas, selain desa akan kuat secara keseluruhan, juga akan tercipta penguatan pendamping desa sebagai elemen penting pembangunan desa.

Ketiga, melakukan penguatan sistem keuangan desa baik dari segi SDM maupun dari sistem aplikasi informatika sehingga penggunaan dana desa menghasilkan output dan outcome yang baik. Dengan alasan itu, pemerintah membuat aplikasi sistem keuangan desa (Siskudes) agar pelaporan penggunaan dana desa menjadi lebih sederhana. Hal ini tentu saja harus diikuti dengan upgrading kemampuan aparatur desa dalam menguasai sistem aplikasi tersebut.

Dengan beberapa hal tersebut, diharapkan penggunaan dana desa bisa lebih berdaya dan digunakan sesuai dengan politik hukum pemberian Dana Desa, yaitu agar desa mandiri dan kuat.

BAB XXVI

MEMAHAMI KONSEP HIRARKI HUKUM (Refleksi Permasalahan Dana APBD Di Bank Tripanca)

Pendahuluan

Episode kejatuhan Bank Tripanca memunculkan suatu sisi permasalahan hukum dalam pengelolaan keuangan daerah. Adalah Pemkab Lampung Timur kali ini tersandung permasalahan hukum terkait dengan penyimpanan dana APBD di Bank Tripanca. Pemberitaan Lampung Post tanggal 8 November 2008 menyebutkan bahwa Uang Pemerintah Kabupaten Lampung Timur yang disimpan di Bank Tripanca Setiadana Bandar Lampung mencapai Rp107 miliar. Pemkab memilih menyimpan di bank tersebut karena mengharapkan bunga besar.

Terhadap masalah ini, DPRD Lampung Timur pun segera membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk menyelidiki pengalihan simpanan dana APBD Rp107 miliar Lamtim ke PT Bank Tripanca Setiadana (Lampost, 9 November 2008). Permasalahan ini kemudian sampai pada Kepolisian dimana Polda Lampung menilai penyimpanan dana APBD Lampung Timur Rp107 miliar di Bank Tripanca masuk kategori tindak pidana korupsi. Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah pada penjelasan Pasal 193 Ayat (1), dana APBD tidak boleh disimpan atau didepositokan di bank nonpemerintah. "Kami temukan indikasi tindak pidana korupsi, unsur melawan hukumnya sudah jelas," (Lampost, 19 November 2008)

Sementara itu, Pemkab Lamtim berpegang pada Permendagri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menyebutkan bupati dapat membuka rekening kas daerah di lebih dari satu bank yang sehat. Sementara itu Pasal 193 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan dana APBD tidak boleh disimpan atau didepositokan di bank nonpemerintah (Lampost, 20 November 2008). Pemkab Lampung Timur berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006 bersikeras bahwa penyimpanan dana APBD di Bank Tripanca tidak bertentangan dengan hukum. Bagaimanakah permasalahan ini dipandang dari segi hukum merupakan suatu hal yang menarik untuk didiskusikan bersama.

Negara Hukum, Hukum Positif, dan Hirarki Hukum

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum, ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Ketentuan ini mensyarakatkan bahwa hukum harus dipegang teguh dan setiap warga negara, dan aparatur negara harus mendasarkan tindakannya pada hukum. Berbicara mengenai hukum di Indonesia tidak akan lepas dari hukum positif yang berakar dari positivisme hukum yang dikembangkan oleh John Austin dilanjutkan oleh Hans Kelsen, dan disempurnakan oleh HLA HART. Bagi sistem hukum Indonesia, Kelsen khususnya mempunyai arti mendalam sebagai peletak dasar teori hirarki hukum yang kemudian dijadikan landasan dalam menentukan validitas peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Kelsen mengemukakan teorinya mengenai hirarki hukum. Ia berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki tata susunan. Ini berarti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar. Suatu norma hukum itu keatas ia bersumber dan berdasar pada norma di atasnya, tetapi kebawah ia juga

menjadi dasar dan menjadi sumber norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif karena norma hukum itu berlaku tergantung pada norma yang diatasnya.

Dalam suatu sistem hukum, peraturan-peraturan hukum dikehendaki tidak ada yang bertentangan satu sama lain. Jika terjadi juga pertentangan karena hal ini tidak mustahil terjadi karena adanya berbagai kepentingan dalam masyarakat, akan berlaku secara konsisten asas-asas hukum, seperti *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori*, atau *lex superior derogat legi infriori*. Sesuai dengan toeri hirarki hukum, maka asas peraturan perundangan-undangan menyatakan bahwa peraturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Asas hukum ini mengisyaratkan ketika terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka aturan yang lebih tinggi berdasar hirarkinya harus di dahulukan dan aturan yang lebih rendah harus disisihkan.

Dalam sistem hukum Indonesia, teori hirarki hukum ini dimanifestasikan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam instrumen hukum UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai berikut:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
c. Peraturan Pemerintah;
d. Peraturan Presiden;
e. Peraturan Daerah.

Dengan demikian berdasarkan teori hirarki hukum, peraturan perundang-undangan dibawah UU misalnya Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan UU yang berada pada hirarki yang lebih tinggi. Ketentuan ini

berlaku pula terhadap hal lainnya sesuai dengan tingkatan hirarkinya masing-masing.

Sementara itu, Peraturan Perundang-Undangan yang melandasi pengelolaan pemerintahan daerah adalah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota; Kedua peraturan perundang-undangan ini menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Otonomi daerah memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri namun tetap dalam koridor sistem hukum dalam pengertian dilaksanakan berdasarkan hukum.

Oleh karena itu, ketika dihadapkan kepada konflik antara UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Permendagri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, tentunya sesuai dengan teori hirarki hukum kita harus mendahulukan U No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap Permendagri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Disini kemudian timbul pertanyaan sejauh mana Permendagri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dapat dijadikan dasar keberlakukan suatu kebijakan pengelolaan keuangan daerah, tentunya berdasarkan teori hirarki hukum jugalah kita harus mendasarkan jawaban kita.

Harus diingat bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma di atasnya artinya Permendagri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah berlaku sepanjang UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah tidak secara jelas mengatur mengenai pengelolaan keuangan daerah atau dengan kata lain jika ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menimbulkan multi interpretasi yang sangat luas. Namun hal ini bukanlah yang terjadi dalam fenomena hukum APBD Pemkab Lampung Timur.

Pasal 193 Ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan dana APBD tidak boleh disimpan atau didepositokan di bank nonpemerintah. Pasal ini secara jelas memberikan norma larangan untuk menyimpan atau mendepositokan dana APBD di bank nonpemerintah, dengan kata lain dana APBD hanya dapat disimpan atau didepositokan di bank pemerintah; tidak perlu diperdebatkan lagi apakah Bank Tripanca termasuk kategori bank pemerintah atau nonpemerintah. Sementara itu Permendagri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menyebutkan bupati dapat membuka rekening kas daerah di lebih dari satu bank yang sehat merupakan suatu ketentuan lanjutan dari ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam artian bank yang sehat ini haruslah masuk ke dalam kategori bank pemerintah sesuai teori hirarki hukum.

Kesimpulan

Fenomena hukum ini tidak seluruhnya merupakan kesalahan dari Pemkab Lampung Timur jika dilihat dari prinsip desentralisasi dan otonomi. Otonomi daerah menimbulkan suatu tekanan terhadap Pemkab untuk meningkatkan PAD dengan memanfaatkan sumber-sumber finansial yang ada sehingga peluang untuk mendapatkan kesempatan peningkatan PAD dengan jalan deposito APBD menjadi salah satu pilihan dari Pemkab. Fenomena ini merupakan suatu pelajaran agar tidak timbul suatu kejadian serupa yang dapat merusak ritme pemerintahan di suatu daerah.

Tercatat sudah dua fenomena melalaikan aturan hirarki hukum terjadi di Lampung dimana salah satunya adalah kasus KPU Lampung Utara. Pelajaran ini harus menjadi suatu bahan refleksi untuk lebih berusaha memahami hukum dan memegang teguh asas serta aturannya.

UNIVERSITAS LAMPUNG

PEMBANGUNAN HUKUM DI DAERAH

Membangun Legislasi yang Mengayomi

Rudy, pria kelahiran Teluk Betung, 4 Januari 1981 menempuh Pendidikan Sarjananya di Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 1999-2003. Pendidikan Master of Law ditempuh di Kobe University Jepang pada tahun 2005-2007, dan Pendidikan Doctor of Law ditempuh di Kobe University, Jepang tahun 2008-2012. Saat ini penulis aktif sebagai dosen pada Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung dan Ketua Pusat Studi Hukum dan Pembangunan (PUSHIBAN) Fakultas Hukum Universitas Lampung. Penulis juga aktif sebagai visiting professor di Kobe University Jepang hingga saat ini.

Rekam jejak penelitian yang pernah dilakukan penulis antara lain: Identifikasi dan Evaluasi Produk Hukum Daerah Provinsi Lampung Dalam Pengelolaan Kawasan Strategis Nasional Selat Sunda (Skema Penelitian MP3EI Tahun 2012-2014), Pro poor model dalam perumusan perda yang berorentasi pada pemenuhan hak masyarakat miskin atas pelayanan dasar: Article Impact Assesment (AIA) sebagai Model dalam Penyusunan Naskah Akademik Ranperda yang Berorientasi pada Pemenuhan Hak Masyarakat Miskin (Skema Penelitian Stranas Dikti Tahun 2013-2014), dan Rekonstruksi Pembangunan Legislasi Berbasis Hukum Pengayoman (Skema Penelitian Hibah Kompetensi Tahun 2016-2017).

AURA
ANUGRAH UTAMA RAHARJA

Aura-Publishing
@Aura_Publishing
www.aura-publishing.com

ISBN : 978-602-6739-26-1